

प्रकाशक :

मोतीलाल बनारसीदास

दोकीपुर : : पटना-४

प्रथम संस्करण : नवम्बर, १९५६

द्वितीय संस्करण : जुलाई, १९६०

तृतीय संस्करण : जनवरी, १९६१

चतुर्थ संस्करण : जुलाई, १९६२

पंचम संस्करण : जुलाई, १९६३

षष्ठम संस्करण : अक्टूबर, १९६३

सप्तम संस्करण : १५ अगस्त, १९६५

पुनरावृत्ति : १९६६

[ इस पुस्तक के सब अधिकार लेखक के अधीन हैं । ]

मूल्य ५'३५

मुद्रक :

भ्यू भारती प्रेस, पटना-१, दी पटना वीक्ली मोट्स प्रेस, पटना-४, धर्मिक तथा विनोद प्रेस

पूज्य पितृजी

के

उन चरण-कमलों में

उनकी छाँव में हमें मातृहीनता का अनुभव नहीं होने दिया

श्रद्धा तथा स्नेहपूर्वक

समर्पित



## अपनी बात

### (प्रथम संस्करण)

यह पुस्तक, जो आपके हाथों में है, मुख्यतः बिहार तथा पटना-विश्वविद्यालयों के ज्ञागरिक-शास्त्र, द्वितीय पत्र के प्राक्-विश्वविद्यालयीय पाठ्यक्रम को ध्यान में रखते हुए लिखी गई है। किन्तु, आई० ए० और बी० ए० कक्षाओं के राजनीति-विज्ञान के विद्यार्थियों के लिए भी यह पुस्तक उपयोगी सिद्ध होगी, ऐसा मेरा विश्वास है।

इस पुस्तक में भारतीय सविधान और शासन की उदितता को यथासंभव सरल भाषा एवं प्रगल्भता को रोचक शैली में बोधगम्य बनाने प्रयास किया गया है। यथाप्रसंग कठिन तथा पारिभाषिक शब्दों और वाक्यांशों के अंगरेजी-रूपान्तर भी कोष्ठकों में दिये गये हैं। साथ ही, विद्यार्थियों के मनन के लिए, विश्वविद्यालय की प्रकृति में, प्रत्येक अध्याय के अन्त में अंगरेजी और हिन्दी दोनों भाषाओं में सम्बद्ध विषय पर प्रश्नावली भी दे दी गई है।

इस पुस्तक को अत्यन्त ही अल्प समय में और सुन्दर रूप में प्रकाशित करने के लिए हमारे प्रकाशक बच्चाई के पात्र हैं।

अपनी ओर से मैं उन सभी विद्वान् लेखकों के प्रति, जिनकी अंगरेजी तथा हिन्दी रचनाओं से इस पुस्तक के लिखने में सहायता मिली है, आभार-प्रदर्शन करता हूँ।

धन्यवाद !

रेड-रुफ़ रॉची

रामनरेश त्रिवेदी

विजयादशमी, १९५६

### (द्वितीय संस्करण)

बड़े ही हर्ष के साथ भारतीय शासन का यह संशोधित द्वितीय संस्करण आपके हाथों में उपस्थित कर रहा हूँ। विगत मातृ महीनों की अल्प अवधि के पश्चात् ही नये संस्करण का प्रकाशन, इस पुस्तक की उपयोगिता और लोक-प्रियता को निर्विवाद रूप में सिद्ध करता है।

'भारतीय शासन' का सौभाग्य है कि इसके प्रथम संस्करण का प्राध्यापकों, विद्यार्थियों एवं अन्यत्र पाठकों द्वारा कल्पनातीत स्वागत हुआ तथा सभी ओर से इसे यथेष्ट यश और सम्मान मिला। लेखक इन सभी गुरुजनों एवं मित्रों का आभारी है।



बिहार तथा पटना-विश्वविद्यालयों ने, अपने बी० ए० राजनीति-विज्ञान (तृतीय पत्र) प्राक्-विश्वविद्यालयीय नागरिक-शास्त्र (द्वितीय पत्र) के पाठ्यक्रमों के लिए इसे स्वीकृत कर इसकी उपयोगिता और श्रेष्ठता प्रमाणित कर दी है।

इस संस्करण में कोई त्रुटि नशोबन या परिवर्द्धन नहीं किया गया, फिर भी, बीते दिनों में होनेवाले प्रचलित परिवर्तनों, जैसे बम्बई का गुजरात और महाराष्ट्र में विभाजन इत्यादि, का समावेश कर दिया गया है। पिछले संस्करण की भूलें और अशुद्धियाँ भी सुधार दी गई हैं।

राजनीति-विज्ञान तथा नागरिक-शास्त्र के विद्यार्थियों के लिए यह पुस्तक उपयोगी है, ऐसा मेरा विश्वास है। भारतीय शासन के पठन-पाठन से सम्बन्धित सभी व्यक्तियों द्वारा इस पुस्तक का पूर्ववत् ही स्वागत हो, यही मेरी कामना है।

रेट-रूफ

राँची

रामनरेश त्रिवेदी

जून, १९६०

### (चतुर्थ संस्करण)

इस संस्करण में कोई त्रुटि नशोबन या परिवर्द्धन नहीं किया गया है, फिर भी, नव ज्ञान निर्माण के फलस्वरूप जो मुख्य परिवर्तन हुए हैं, उनका समावेश कर दिया गया है। अशा है कि अगले जुलाई में 'भारतीय शासन' का नवीन संस्करण आपके हाथों में प्रस्तुत होगा।

रेट-रूफ

राँची

रामनरेश त्रिवेदी

जून, १९६२

### (पंचम संस्करण)

'भारतीय शासन' के चतुर्थ संस्करण की आशातीत सफलता मिली। अक्टूबर, १९६२ तक इस संस्करण की सारी प्रतिगो बिक गई।

भारतीय शासन के पठन-पाठन में सम्बन्धित विद्यार्थियों एवं शिक्षकों की माँग के कारण यह संस्करण चतुर्थ संस्करण की पुनरावृत्ति के रूप में प्रकाशित किया जा रहा है। पाठकों के हाथों में शीघ्रतयाग्रेष्ठ इस पुस्तक को उपलब्ध कराने के फलस्वरूप इस संस्करण के प्रकाशन में यदि कुछ त्रुटियाँ रह जायें तो पाठक इसके लिए क्षमा करेंगे।

राजनीति-विज्ञान-विभाग

राँची-विश्वविद्यालय

जून, १९६३

रामनरेश त्रिवेदी

## विषय-सूची

अध्याय	पृष्ठ-संख्या
१. भारतीय शासन व्यवस्था की प्रारम्भिक चर्चा	१-५
२. भारत के संविधान की मुख्य विशेषताएँ	६-३१
३. नागरिकों के मूल अधिकार	३२-५८
४. राज्य के नीति निर्देशक सिद्धान्त	५९-७
संघ सरकार	१-२
५. संघ-सरकार का परिचय	३-४
६. संघ-कार्यपालिका स्वरूप और क्षेत्र	५-११
७. संघ-कार्यपालिका : राष्ट्रपति	१२-४६
	११३-११७ १/२
८. संघ-कार्यपालिका : मन्त्रिपरिषद्	११८-१४१
९. संघ-कार्यपालिका : प्रधान मन्त्री	१४२-१५४
१०. महान्यायवादी और नियंत्रक महालेखा-परीक्षक	५५-१५७
११. संघ-व्यवस्थापिका : भारतीय संसद्	१५८-१६३
१२. संघ-व्यवस्थापिका : राज्य-सभा	१६४-१७६
१३. संघ-व्यवस्थापिका : लोक सभा	१८०-१९१
१४. संघ-व्यवस्थापिका : अध्यक्ष और उपाध्यक्ष	१९२-१९६
१५. संघ-व्यवस्थापिका : विधि-प्रक्रिया	२००-२०६
१६. संघ-न्यायपालिका : सर्वोच्च-न्यायालय	२१०-२२६
१७. संघ तथा राज्यों के बीच सम्बन्ध	२२७-२३५
१८. लोक सेवा-आयोग	२३६-२४१
राज्य सरकार	१-२
१९. राज्य-सरकार का परिचय	३-६

◆ प्रेस की भूल के कारण पृष्ठ-संख्या ४६ के बाद पृष्ठ-संख्या ११३ दे दी गई है। पाठ्य सामग्री क्रमशः है। पाठक इसे पृष्ठों की छूट नहीं समझें।

अध्याय	पृष्ठ-संख्या
२० राज्य-कार्यपालिका : राजप्रपाल	७-२३
२१. राज्य-कार्यपालिका मन्त्रिपरिषद्	२४-३४
२२ राज्य-व्यवस्थापिका	३४-३६
राज्य-व्यवस्थापिका : विधान-परिषद्	३७-४६
राज्य-व्यवस्थापिका : विधान-मन्त्र	४६-५७
२३. राज्य-न्यायपालिका : उच्च न्यायालय	५८-६६
बिहार में स्थानीय स्वशासन	६७-६८
बिहार में स्थानीय स्वशासन भूमिका	६९-७२
२४. बिहार के जिला बोर्ड	७३-८८
२५. बिहार की नगरपालिकाएँ	८९-१०८
२६. बिहार की ग्राम-पंचायतें	१०९-१३१
२७. पंचायत-समिति और जिला परिषद्	१३२-१४७
पटना नगर-निगम	१४८-१५३
पटना सुधार-न्याय	१५६-१५६
२८. सामाजिक सुधार	१६०-१७६
२९. सामाजिक सुधार के आन्दोलन	१८०-१८५

सदियों प्राचीन एवं विविध रंगीन भारतीय शासन-व्यवस्था के लम्बे इतिहास में हमारे देश की मौजूदा शासन-पद्धति का अध्याय २६ जनवरी, १९५० ई० से शुरू होता है। वैसे तो भारतीय स्वतन्त्रता ऐक्ट, १९४७ (Indian Independence Act, 1947) के अनुसार, १५ अगस्त, १९४७ ई० को ही भारत लगभग स्वतन्त्र हो गया था, लेकिन भारत के मौजूदा नये सविधान के लागू होने तक हमारे देश की शासन-व्यवस्था का संचालन तथा इससे सम्बन्ध रखनेवाले सभी प्रश्नों का निर्णय मुख्यतः अंगरेजी राज्य के दिनों में बनाये गये '१९३५ के भारत-सरकार-अधिनियम' (Government of India Act of 1935) द्वारा ही होता रहा और हमारे देश की 'अधिराज्य-स्थिति' (Dominion Status) कायम रही।

२६ जनवरी, १९५० ई० को हमारे देश के वर्तमान सविधान के लागू होने के साथ 'हमारी 'अधिराज्य-स्थिति' का अन्त हुआ और भारत दुनिया के रंगमंच पर एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न गणराज्य के रूप में उदित हुआ। इस नये सविधान के आधार पर हमारे देश की वर्तमान शासन-व्यवस्था की नींव पड़ी।

आजकल हमारे देश की शासन-व्यवस्था एक संवैधानिक कानून (Law of the Constitution) के अनुसार चल रही है। आम तौर पर भारत के लिखित मूल सविधान को ही संवैधानिक कानून माना जाता है। लेकिन असलियत यह है कि भारतीय गणतन्त्र का लिखित मूल सविधान इस संवैधानिक कानून का सिर्फ एक ही अंग है। भारत के संवैधानिक कानून के चार और भी अंग हैं—(१) संवैधानिक संशोधन, (२) भारतीय गणतन्त्र के सविधान में की गई व्यवस्थाओं के अनुसार बनाये और जारी किये गये कानून (Statutes), आर्डिनेन्स, नियम (Rules), विनियम (Regulations) और आदेश (Orders), (३) न्यायिक निर्णय एवं (४) संवैधानिक प्रथाएँ और परम्पराएँ।

१० इस अधिनियम का कुँज धाराओं में संशोधन कर दिये गये थे, जिनके द्वारा गवर्नर-जेनरल तथा गवर्नरों के विशेषाधिकारों का अन्त कर दिया गया था।

इस प्रकार, वर्तमान भारतीय शासन-पद्धति जिस संवैधानिक कानून के अनुसार संचालित होती है, उसके पाँच अंग हुए। इन पाँचों अंगों का संक्षिप्त विवरण आगे दिया जा रहा है—

भारत के संवैधानिक कानून के अंग

- (१) लिखित मूल संविधान,
- (२) संवैधानिक संशोधन,
- (३) संवैधानिक कानून, नियम और आदेश,
- (४) न्यायिक निर्णय,
- (५) प्रथाएँ और परम्पराएँ;

(१) भारतीय गणतन्त्र का लिखित मूल संविधान—इसे भारत की संविधान-सभा (Constituent Assembly) ने बनाया। यह संविधान-सभा 'कैबिनेट-मिशन-योजना' के अधीन बनाई गई थी। इसमें २८५ सदस्य थे, २६२ ब्रिटिश भारत के तथा २३ देशी रियासतों के, जो विभिन्न सम्प्रदायों के प्रतिनिधि थे। साधारण तौर पर प्रति १० लाख व्यक्तियों पर एक प्रतिनिधि चुना गया था। इन प्रतिनिधियों का चुनाव प्रांतीय विधान-मण्डलों के सदस्यों ने साम्प्रदायिक आधार पर मातृभाषात्मक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) द्वारा एकल-परिवर्तनीय मत-पद्धति (Single Transferable Vote System) के अनुसार किया था। इस सभा के सदस्यों का चुनाव जुलाई १९४६ ई० में हुआ था। संविधान-सभा की पहली बैठक ६ दिसम्बर, १९४६ ई० को हुई थी। उस समय इस सभा को सम्पूर्ण (अविभाजित) भारतवर्ष के लिए एक ही संविधान बनाना था।

कैबिनेट-मिशन-योजना के अधीन बनाई गई इस संविधान-सभा के ऊपर दो मर्यादाएँ (Limitations) लगी हुई थीं—पहली, इस योजना में वर्णित नये संविधान की मुख्य रूप-रेखा में यह किसी भी प्रकार का बदल-बदल नहीं कर सकती थी और दूसरी, यह सभा प्रभुत्व-सम्पन्न न होकर ब्रिटिश पार्लियामेंट की अन्तिम सत्ता के अधीन थी।

३ जून, १९४७ ई० को माउण्टबटन-योजना<sup>१</sup> (Mountbatten Plan) को कार्य में लाने के लिए, ब्रिटिश पार्लियामेंट ने जुलाई, १९४७ ई० में भारतीय स्वाधीनता-अधिनियम

१ ब्रिटिश सरकार की ओर से भेजे गये ब्रिटिश-मंत्रिमंडल के तीन सदस्यों के एक शिष्टमंडल द्वारा १६ मई, १९४६ ई० को घोषित की गई योजना। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद की भारतीय संवैधानिक तथा राजनीतिक गतिरोध को दूर करने के हेतु यह शिष्टमंडल मार्च, १९४६ में भारत भेजा गया था।

२ उस समय के समूचे भारतवर्ष को भारत तथा पाकिस्तान नामक दो हिस्सों में बाँट दिये जाने की योजना।

( Indian Independence Act of 1947 ) पास किया। इस अधिनियम के अनुसार भारत अंगरेजी राज्य के चंगुल से मुक्त तो अवश्य हो गया, लेकिन साथ ही भारत और पाकिस्तान नामक दो अलग और स्वतन्त्र उपनिवेशों में बँट गया।

इस ऐक्ट ने संविधान-सभा के स्वरूप का कार्याकल्प कर दिया। कैबिनेट-मिशन-योजना के अनुसार जो दो मसौदाएँ इसपर लगी हुई थीं, वे सब समाप्त हो गईं। अब यह एक पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न विधान-निर्मात्री सभा (Fully Sovereign Constituent Assembly) बन गई। अब इसे सिर्फ भारत (India) ही के लिए एक संविधान बनाना था।<sup>१</sup>

भारत के वर्तमान संविधान का प्रारूप ( Draft ) ५ नवम्बर, १९४७ ई० को इस सभा के सामने पेश किया गया। इस ड्राफ्ट में कई संशोधन तथा परिवर्तन किये गये। २६ नवम्बर, १९४९- ई० को अन्तिम रूप से भारतीय गणतन्त्र का लिखित मूल संविधान इस सभा द्वारा पास हो गया। यह संविधान, जो २६ नवम्बर, १९४९ ई० को ही बनकर तथा पास होकर तैयार हो गया था, २६ जनवरी, १९६० ई० को लागू किया गया। इस प्रकार, इस संविधान के बनने में २ वर्ष ११ महीने और ८ दिन लगे। यह एक बहुत ही बड़ा तथा व्यापक लेख्य (Document) है, जिसमें ३९५ धाराएँ (Articles) और ६ अनुसूचियाँ (Schedules) हैं।

(२) संवैधानिक संशोधन—भारतीय संविधान के मूल रूप में अबतक १७ संशोधन हो चुके हैं और १८वाँ संशोधन विचाराधीन है। ये संशोधन भी हमारे देश के संवैधानिक कानून के अनिवार्य अंग बन गये हैं चूँकि इनके द्वारा मूल संविधान की कुछ धाराओं को रद्द तथा संशोधित किया गया है और कुछ नई धाराएँ जोड़ी गई हैं।

(३) कानून, नियम, विनियम, ऑर्डिनेन्स और आदेश ( Statutes, Rules, Regulations, Ordinance and Orders )—भारत के संविधान ने संघीय ससद् (Union Parliament) और राज्यों के विधान-मण्डलों ( State Legislatures ) को कई संवैधानिक विषयों में कानून ( Statute ) द्वारा विशेष रूप से व्यवस्था कर सकने का अधिकार दिया है। जैसे, लोकसभा के सदस्यों की संख्या क्रिन्नी होगी, कौन कौन व्यक्ति भारत के नागरिक होंगे इत्यादि। इनमें और इसी प्रकार के अन्य विषयों पर जो कानून (Statutes) बनाये जाते हैं, वे भी हमारे देश के संवैधानिक कानून के अंग हैं।

---

१ पाकिस्तान का संविधान पाकिस्तान-संविधान-सभा को बनाना था।

संविधान सभा सदस्य तथा भारत के राष्ट्रपति को बहुत-से नियम (Rules) बनाने का अधिकार भी देता है। जैसे संघीय संसद का प्रत्येक सदन अपनी कार्य-प्रणाली और कार्य-संचालन के सम्बन्ध में नियम बना सकता है। इसी प्रकार भारत का राष्ट्रपति भी संघ-सरकार के कामों को चलाने तथा मंत्रियों को विविध शासन-कार्य सुपुर्द करने के सम्बन्ध में नियम बना सकता है। संघीय संसद तथा राष्ट्रपति द्वारा बनाये गये इस प्रकार के नियम (Rules) भी भारत के संवैधानिक कानून के अंग बन जाते हैं।

भारत के राष्ट्रपति को उ पर कहे गये नियमों के अलावा विनियमों (Regulations) के बनाने का भी अधिकार है। उदाहरण के तौर पर, संघीय तथा राज्यों के सङ्ग लोक-सेवा-आयोगों (Public Service Commissions) के सदस्यों की सविस् की शर्तों के सम्बन्ध में।

नियम और विनियम बनाने के अलावा भारत का राष्ट्रपति विशेष परिस्थितियों में आर्डिनेन्स तथा आदेश भी जारी कर सकता है। आर्डिनेन्स जारी कर सकने का अधिकार राज्यपालों को भी दिया गया है। इस प्रकार के आर्डिनेन्स तथा आदेश भी भारत के संवैधानिक कानून के अंग हुआ करते हैं।

अतः, “संवैधानिक कानून के साथ सम्बन्ध रखनेवाले विषयों पर जो कानून भारत की पार्लियामेंट या राज्यों के विधान-मण्डल बनायें, या जो आर्डिनेन्स राष्ट्रपति और राज्यपालों द्वारा जारी किये जायें, ऐसे विषयों पर जो भी नियम पार्लियामेंट और राष्ट्रपति बनायें, और राष्ट्रपति द्वारा इन विषयों में जो भी नियम, विनियम और आदेश निर्धारित किये जायें, वे सब भारत के संवैधानिक कानून के तृतीय अंग हैं।”

(४) न्यायिक निर्णय (Judicial Decisions) — किसी भी देश के संवैधानिक कानूनों के अर्थ तथा उस देश के संविधान की सभी धाराओं के अर्थ और अभिप्राय पूरी तौर पर साफ नहीं हुआ करते। उनके बनने के समय में अगर उन्हें बिलगुल ग्राह्य कर भी दिया जाय, तो भी समय के बदलने के साथ उनके नये अर्थ और नई व्याख्या की जरूरत पड़ जाती है।

भारत का संवैधानिक कानून इसका अपवाद नहीं है। हमारे देश के सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालयों को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार और कार्य दिया गया है। सर्वोच्च न्यायालय की एक बैठक का काम सिर्फ संवैधानिक कानून-सम्बन्धी मामलों का ही फैसला करना है। इस प्रकार के न्यायिक निर्णय भी भारत के संवैधानिक कानून के अंग हैं।

(५) संवैधानिक प्रथाएँ और परम्पराएँ (Usages and Conventions) — प्रत्येक देश की शासन-व्यवस्था के संचालन में उस देश के संविधान की

धाराओं के अलावा कुछ अलिखित प्रथाओं एवं परम्पराओं का भी हाथ रहता है। इंग्लैंड की शासन-व्यवस्था तो मुख्यतः प्रथाओं और परम्पराओं पर ही आधारित है।

यद्यपि भारत के संविधान को लागू हुए कुछ पन्द्रह वर्ष हुए हैं, फिर भी इतने ही कम समय में कुछ संवैधानिक परम्पराएँ-इस देश में भी चल पड़ी हैं। जैसे, संविधान में कहीं भी यह बात समाविष्ट नहीं की गई है कि राष्ट्रपति भारत के प्रधान मंत्री के पद पर उस व्यक्ति को नियुक्त करे, जो लोकसभा में बहुमत-प्राप्त दल का नेता हो, लेकिन, इस तरह की परम्परा शुरू हो गई है। संविधान में कहीं भी यह नहीं कहा गया है कि किसी भी मंत्री को, प्रधान मंत्री के सलाह देने पर ही, राष्ट्रपति हटा सकेगा। बरन् संविधान तो कहता है कि मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति के प्रसाद-काल (During the pleasure) तक ही अपने पदों पर रह सकते हैं।

राज्यपालों की नियुक्ति में राष्ट्रपति द्वारा प्रधान मंत्री तथा सम्बन्धित राज्यों के मुख्य मंत्रियों से परामर्श लिया जाना भी प्रथा और परम्परा का ही परिणाम है, यह संविधान में लिखित नहीं है।

ऐसी संवैधानिक प्रथाओं और परम्पराओं का हमारे देश के संवैधानिक कानून का पचम अंग माना जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में यह स्मरण रखना चाहिए कि इन प्रथाओं और परम्पराओं का कोई कानूनी मूल्य नहीं है। भारत के सर्वोच्च न्यायालय और देश के अन्य न्यायालयों की नजर में उनकी कोई मान्यता नहीं।

### प्रश्न

- (१) जिस संवैधानिक कानून द्वारा वर्तमान भारतीय शासन-व्यवस्था संचालित होती है, उसके किन्ने अंग हैं ? प्रत्येक अंग का नाम बताइए और उनके सञ्चित विवरण दीजिए।

How many parts has the Law of the Constitution of India upon which is based the present Indian Administrative system ? Give the names and a brief description of each one of them





## भारत के संविधान की मुख्य विशेषताएँ

( Salient features of the Indian Constitution )

वर्तमान भारतीय शासन पद्धति की आधार-शिला, भारतीय गणतन्त्र का संविधान, हमारे देश के दीर्घकालीन एवं गौरवशाली इतिहास में एक युग का पट्टाचोप और दूसरे युग का प्रारम्भ है। प्रत्येक देश के संविधान की भांति, इसकी भी कुछ मुख्य विशेषताएँ हैं।

(१) लिखित और निर्मित संविधान (Written and Enacted Constitution)—भारत का संविधान लिखित और निर्मित है। यह २६५ धाराओं और ६ अनुसूचियों का एक विशाल और व्यापक लेख्य है। इसे भारत की संविधान-सभा ने ६ दिसम्बर, १९४६ ई० से २६ नवम्बर, १९४९ ई० तक, २ वर्ष ११ महीने और ८ दिनों की अवधि में बनाया।

### संविधान की मुख्य विशेषताएँ

- १ लिखित और निर्मित संविधान,
- २ जनता का अपना संविधान;
- ३ संविधान की सर्वोच्चता,
- ४ सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य,
- ५ धर्म-निरपेक्ष राज्य
- ६ सघातमय राज्य,
- ७ शक्तिशाली केन्द्र,
- ८ समदीय शासन-प्रणाली,
- ९ नम्य और अनम्य संविधान,
- १० मौलिक अधिकारों का रक्षक;
- ११ स्वतंत्र न्यायपालिका,
- १२ राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व,
- १३ सामाजिक तथा आर्थिक जनतन्त्र का हमो;
- १४ मामूलाधिकारों का शत्रु एवं परिगणित जातियों के हित का रक्षक;
- १५ राष्ट्रीय एकता तथा एकरूपता को सुदृढ़ करनेवाला संविधान;

## संविधान की मुख्य विशेषताएँ

१६. विश्व-शान्ति का समर्थक ;

१७. कानून की सत्ता ;

१८. व्यक्त मताधिकार की व्यवस्था ।

जब हम इस संविधान को लिखित कहते हैं, तब इसका अर्थ यह नहीं लगाना चाहिए कि इसका कोई अलिखित तत्त्व नहीं है । पिछले अध्याय में कहा जा चुका है कि गत पन्द्रह वर्षों में ही बहुत-सी संवधानिक प्रथाएँ और परम्पराएँ बल पड़ी हैं । इस प्रकार कुछ अलिखित तत्त्व तो आ ही चुके हैं और भविष्य में भी आते ही रहेंगे । इसी प्रकार, इस संविधान को निर्मित कहने का यह अभिप्राय फर्क नहीं है कि इसके पीछे ऐतिहासिक विकास की कोई पृष्ठभूमि नहीं रही है । इसके निर्माण की कहानी भारतीय संविधान-सभा की कहानी से बहुत ही अधिक पुरानी और लम्बी है । इसकी कहानी की शुरुआत तो सचमुच भारत में ब्रिटिश शासन-काल के प्रारम्भिक दिनों से ही होती है ।

भारत में अंगरेजी राज्य के दिनों में शासन-प्रबन्ध चलाने के लिए ब्रिटेन की संसद ने बहुत-से ऐक्ट पास किये थे, जैसे, १८६१ ई० का इंडियन कॉन्सिल ऐक्ट, १८६६ ई० का मॉन्टेग्यू-मुथार या १८१६ और १८३५ ई० के भारत-सरकार-अधिनियम । इन ऐक्टों की, विशेषकर १८३५ ई० के भारत-सरकार-अधिनियम की, क़िस्ती ही धाराओं तथा व्यवधानों की गहरी छाप, वर्तमान संविधान पर साफ दीख पड़ती है । कुछ लेखकों का तो मत है कि भारत के नये संविधान के ७५ प्रतिशत भाग का स्रोत ( Sources ) १८३५ ई० का भारत-सरकार-अधिनियम ही है ।

इस प्रकार इस संविधान के कुछ अलिखित और विकसित ( Unwritten and Evolved ) तत्त्वों के रहने पर भी इसे समुस्तराज्य अमेरिका, सोवियत रूस और फ्रांस के संविधानों के समान लिखित और निर्मित संविधानों की ही श्रेणी में गिना जाता है । इस दृष्टि से इंग्लैंड के संविधान से, जो एक लिखित तथा विकसित संविधान है, भारत का संविधान सर्वथा भिन्न है ।

(२) जनता का अपना संविधान—स्पष्ट रूप से दिखलाई पड़नेवाली दूसरी विशेषता यह है कि भारतीय गणतन्त्र का संविधान सार्वजनिक संप्रभुता ( Popular Sovereignty ) के सिद्धान्त पर आधारित है । यह संविधान भारतवासियों द्वारा बना है । संविधान की प्रस्तावना से स्पष्ट होता है कि इस संविधान की रचना भारत-वासियों द्वारा किसी भी प्रकार के बाह्य प्रभाव के अभाव में हुई । इस संविधान के लागू होने के पहले के भारत के संविधान ब्रिटिश पार्लियामेंट द्वारा बनाये गये थे और वही उनमें परिवर्तन भी कर सकती थी ।

## प्रस्तावना

## ( Preamble )

“हम” भारत के लोग भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य बनाने के लिए ‘...’  
 हब स्वरूप होकर अपनी इस संविधान-सभा में  
 इस संविधान को अंगीकृत, अधिनियमित और आत्मार्पित करते हैं ।

कुछ लेखकों की राय में इस संविधान को ‘जनता का अपना संविधान’ कहना उचित नहीं । इन लोगों का कहना है कि इस संविधान को बनानेवाले भारतीय संविधान-सभा के सदस्य, भारत की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से बालिग मताधिकार के आधार पर नहीं चुने गये थे । भारतीय संविधान सभा के सदस्यगण केवल १३ प्रतिशत मतदान-अधिकार-प्राप्त भारतीय जनता द्वारा, अप्रत्यक्ष रूप से, साम्प्रदायिक आधार पर चुने गये थे और वह भी प्रान्तों के विधान-मंडलों द्वारा । इन सदस्यों द्वारा बनाया गया संविधान देश की सारी जनता के सामने मंजूरी के लिए रखा भी तो नहीं गया । वैसे हालत में इसे जनता का अपना संविधान कहना सही नहीं ।

इस प्रकार की आलोचना सैद्धान्तिक दृष्टि से तो बिल्कुल ठीक है, लेकिन व्यावहारिक-दृष्टि से इसमें कोई तथ्य नहीं । यह तो जानी हुई बात है कि यदि उस समय संविधान-सभा के सदस्यों के लिए आम-चुनाव होता भी, तो कांग्रेस-पार्टी के ही प्रतिनिधित्व बहुमत से चुने जाते । आम-चुनाव में समय और धन दोनों की बरवादी के वाद भी नई संविधान-सभा पुरानी संविधान-सभा से अधिक भिन्न नहीं हो पाती ।

इसके अतिरिक्त यह संविधान भारत की जनता को ही राज्यशक्ति का मूल स्रोत मानता है । इसके अनुसार भारतीय शासन की अन्तिम सत्ता या प्रभुता का निवास भारतीय जनता में ही है ।

(३) संविधान की सर्वोच्चता—संविधान की सर्वोच्चता का तात्पर्य है कि संघीय संसद् या राज्यों के विधान-मंडल, संविधान के उपबन्धों के विपरीत कोई भी कानून नहीं बना सकते । यदि वे ऐसा करते हैं, तो संवैधानिक सर्वोच्चता के सरक्षक, भारत के सर्वोच्च न्यायालय को उन कानूनों को अर्थरहित घोषित करने का पूरा अधिकार प्राप्त है ।

(४) सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य ( Sovereign Democratic Republic )—भारत का यह नया संविधान हमारे देश को एक ‘सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य’ घोषित करता है । सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न से तात्पर्य यह है कि अपनी भौगोलिक सीमा के अन्दर पड़नेवाले क्षेत्रों के शासन में तथा

विदेशी मामलों में, भारत-संघ की सलाह सत्ता, कम्परा किसी व्यक्ति, सत्ता या सत्ता और किसी भी अन्य देश या सत्ता के कानूनी नियन्त्रण से पूर्णतः स्वतन्त्र है।

स्वाधीन भारत के इस नवीन संविधान द्वारा भारत को 'सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न' घोषित करना इसलिए आवश्यक था कि सन् १९४७ ई० के पूर्व, राज्य के अति आवश्यक तत्त्व 'सामाजिकता' प्राप्त नहीं रहने के कारण, भारत को राज्य की सजा नहीं दी जा सकती थी। भारत पर ब्रिटिश शासन के नियन्त्रण की समाप्ति को घोषित करने के अतिरिक्त, इस घोषणा का यह अभिप्राय था कि स्वाधीन भारत की भौगोलिक सीमा के अन्तर्गत रहनेवाला कोई व्यक्ति, कोई सत्ता या समुदाय भारत-सरकार के आदेशों तथा नियमों की अवहेलना नहीं कर सकता है।

इस सम्बन्ध में भारत द्वारा राष्ट्रमंडल (Commonwealth of Nations) की सदस्यता स्वीकार किये जाने का उद्देश्य आलोचना की जानी है। आलोचकों का कहना है कि राष्ट्रमंडल की सदस्यता के कारण भारत को मध्यस्थ संप्रभुता में बाधा पहुँचनी है। पर बात ऐसी नहीं है। राष्ट्रमंडल की सदस्यता भारत पर जबरदस्ती लादी नहीं गई है। भारत ब्रिटिश सम्राट् को सिर्फ राष्ट्रमंडल की एकता का प्रतीक मानता है। इसके अलावा, राष्ट्रमंडल की सदस्यता भारत की इच्छा पर निर्भर करती है और भारत जब चाहे, इससे बलग हो सकता है। श्रीनेहरू ने इस सम्बन्ध में उठाये गये विवादों और संशयों को दूर करने के लिए ठीक ही तो कहा था कि 'राष्ट्रमंडल किसी भी हालत में राष्ट्रों से बचकर राज्य नहीं है। हमने तो स्वतंत्र राष्ट्रों की स्वेच्छा से बनाये सम्पर्क के औपचारिक प्रधान के रूप में ब्रिटिश सम्राट् या सम्राज्ञी को स्वीकार किया है।' १

'लोकनृत्वात्मक गणराज्य' का अर्थ हुआ कि भारतीय शासन-व्यवस्था भारतवासियों की इच्छाओं और आकांक्षाओं के ही अनुसार संचालित होगी। साथ ही उस शासन-व्यवस्था का प्रधान कोई वंशक्रमानुगत राजा या रानी नहीं, बल्कि देशवासियों द्वारा निर्वाचित उचित योग्यता रखनेवाला कोई भी नागरिक हो सकता है।

(५) धर्म-निरपेक्ष राज्य (Secular State) — इस संविधान के अनुसार भारत में एक धर्म-निरपेक्ष राज्य की स्थापना की गई है। धर्म-निरपेक्ष राज्य का अर्थ है कि राज्य के लिए सभी धर्म समान हैं और राज्य की ओर से किसी भी विशेष धर्म को बढ़ावा नहीं दिया जायगा। दूसरे शब्दों में, जिस प्रकार अशोक ने बौद्धधर्म को राज्य-धर्म (State

१. "So far as the Constitution of India is concerned the King has no place and we shall owe no allegiance to him"

J Nehru

'Religion') बना दिया था या जैसा कि पाकिस्तान इस्लाम को मानना है, उस प्रकार भारत-संघ का कंडा भी अपना 'राज्य-धर्म' नहीं होगा। धार्मिक मामलों में राज्य की ओर से तटस्थता की नीति अपनाई जायगी और किसी भी नागरिक को अपने धर्म के कारण न तो कोई विशेष अधिकार ही मिलेगा और न उसे किसी अधिकार से वंचित ही किया जायगा।

कुछ लोग 'धर्म-निरपेक्षता' का तात्पर्य अधार्मिकता या नास्तिकवाद को बढावा देना समझते हैं। यह विचार बिल्कुल गलत है। 'धर्म-निरपेक्षता' का असल अर्थ है कि राज्य न धार्मिक है और न धर्म-विरोधी, बल्कि धार्मिक कार्यों और मिदान्तों से मर्यादा अलग है और इस तरह धार्मिक मामलों में पूर्णतः तटस्थ है।

श्रीमदध ने ठीक ही कहा है कि 'धर्म-निरपेक्ष' राज्य न ईश्वर-विहीन राज्य है, न अधार्मिक राज्य है और न धर्म-विरोधी राज्य।

(६) संचारमय राज्य—भारतीय संविधान ने हमारे देश को राज्यों का एक मण (Union of States) कहा गया है। संचारमय संविधान के चार प्रमुख लक्षण माने गये हैं—

- १ दो स्तरीय शासन-व्यवस्था—मण तथा इकाइयों की,
- २ मधीय तथा राज्य-मरकारों के बीच अधिकारों का विभाजन,

१ राज्य—१ आन्ध्र-प्रदेश, २ आसाम, ३ बिहार, ४ गुजरात, ५ जम्मू और कश्मीर, ६ केरल, ७ मध्यप्रदेश, ८ मद्रास, ९ मसूर, १० महाराष्ट्र, ११ पश्चिम बंगाल, १२ पंजाब, १३ राजस्थान, १४ उड़ीसा, १५ उत्तरप्रदेश, और १६ नागालैंड।

संघ-क्षेत्र—१ हिमाचल-प्रदेश, २ मणिपुर, ३ त्रिपुरा, ४ दिल्ली, ५ अण्डमन तथा निकोबार-द्वीप-समूह, ६ लक्ष द्वीप-समूह ७ दादरा, और नागरहवेली, ८ गोआ, डामन और डिउ तथा ९ पाण्डिचेरी।

स्मरण रह कि गुजरात तथा महाराष्ट्र राज्यों की स्थापना १ मई, १९६० को हुई। इस तिथि के पहले इन दोनों राज्यों के सम्मिलित क्षेत्र को बम्बई राज्य कहा जाता था और भारतीय मण में सम्मिलित राज्यों की कुल संख्या १४ थी। इसी प्रकार नागालैंड राज्य की स्थापना मई १९६३ ई० में हुई।

भारत-संघीय क्षेत्र का १४ राज्यों तथा ९ संघ-क्षेत्रों—इन दो इकाइयों में बँटा होना, पहली नवम्बर, १९५६ ई० से लागू हुए राज्य-पुनर्गठन-अधिनियम (The State Reorganisation Act) का परिणाम था। इस ऐक्ट के लागू होने के पहले भारत-संघ में २८ राज्य सम्मिलित थे, जो संविधान की प्रथम अनुसूची में उल्लिखित 'क', 'ख', 'ग' तथा 'घ' नामक चार श्रेणियों में बँटे हुए थे।

३. लिखित एवं अनमनीय सर्वोच्च संविधान; और

४ स्वतन्त्र एवं सर्वोच्च न्यायापालिका ।

भारतीय संघ में १६ राज्य (States) और ६ संघ-क्षेत्र (Union Territories) सम्मिलित हैं ।<sup>१</sup> दूसरे संघात्मक राज्यों के समान भारत में भी दो प्रकार के सरकारें हैं—पहली संघीय सरकार (भारत-सरकार) और दूसरी, कई राज्य-सरकारें (जैसे, बिहार-सरकार, मद्रास-सरकार इत्यादि) । केन्द्रीय तथा राज्य-सरकारों की अधिकार-क्षेत्र-सीमा साफ ढंग से दिखाने के लिए संविधान शक्तियों का, केन्द्र तथा अवयव एकाओं के बीच तीन सूचियों—संघ-सूची, राज्य-सूची और संघवर्ती सूची—में अलग-अलग विभाजन करता है । प्रत्येक सरकार की सत्ता अपने-अपने क्षेत्र में सामान्यतः सर्वोच्च बनाई गई है । यदि इन दोनों प्रकार की सरकारों के बीच किसी प्रकार का अधिकार-सम्बन्धी विवाद पड़ा हुआ, तो उसके निपटारे के लिए सर्वोच्च न्यायालय की भी स्थापना की गई है । भारत के संविधान का अनमनीय (rigid) स्वरूप भी संघात्मक शासन-व्यवस्था की ही पुष्टि करता है ।

इस प्रकार, संघीय सरकार से भारत की राष्ट्रीय एकता तथा भारतीय संघ के अधीन विविध राज्यों की सरकारों द्वारा हमारे देश की विभिन्नताओं की अभिव्यक्ति होती है । भारतीय संघ का यह रूप सदा के लिए जब नहीं बनाया गया है । भाषा, संस्कृति आदि के आधार पर वर्तमान राज्यों का पुनर्गठन हो सकता है, जैसा कि सन् १९६० ई० में बम्बई के साथ गुजरात और उसे महाराष्ट्र तथा गुजरात नामक दो राज्यों में बाँट दिया गया, या जैसा कि सन् १९५६ ई० में हुआ जबकि सन् १९५० ई० वाले 'क', 'ख', 'ग' और 'घ' श्रेणियों के विभिन्न राज्यों का स्वरूप बदल गया । इसके अलावा राज्यों को अपने निवासियों की निजी भाषा, संस्कृति और अन्य विशेषताओं (Specialities) का भली-भाँति विकास कर सकने की सुविधा और अधिकार भी दिये गये हैं ।

अतः एक संघात्मक राज्य के लिए जो भी तरब तथा लक्ष्य आवश्यक हैं, वे सभी भारत के संविधान में पाये जाते हैं । फिर भी, भारत का संघात्मक राज्य दुनिया के अन्य संघों से बहुत-सी बातों में भिन्न है और इसमें एकात्मक राज्यों के भी कुछ लक्षण पाये जाते हैं । केन्द्रीय सरकार को बहुत ही शक्तिशाली बनाया गया है और युद्ध तथा अन्य संकट-कालीन परिस्थितियों में यह विलम्बित एकात्मक राज्य की भाँति काम कर सकता है । इस सम्बन्ध में और भी अधिक चर्चा आगे चलकर की जायगी ।

(७) शक्तिशाली केन्द्र—यद्यपि भारत का संविधान हमारे देश में संघात्मक शासन की व्यवस्था करता है, फिर भी यह एक अत्यन्त ही शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की भी स्थापना करता है । आगे चलकर हम देखेंगे कि भारतीय संघ अन्य संघों की तरह नहीं है ।

संविधान में अंगरेजी भाषा के 'Federation' शब्द का व्यवहार नहीं किया गया है, जैसा कि अन्य संघीय संविधानों में हम पाते हैं। हमारा संविधान 'Union of States' कहता है, न कि 'Federation of States'।

इस प्रकार, हमारे देश की संघीय शासन-व्यवस्था कनाडा की संघीय शासन-व्यवस्था से मिलती-जुलती है, क्योंकि वहाँ भी एक शक्तिशाली केन्द्र है।

भारत के संविधान द्वारा जो शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार बनाई गई है, उसका एकाग्र उद्देश्य है—देश की एकता को अनुरण रखना। सब-सूची में प्रायः सभी महत्वपूर्ण विषयों का उल्लेख है। इन सूची पर केन्द्रीय सरकार को पूर्ण अधिकार प्राप्त है। समस्त सूची का भी यही हाल है और इस सम्बन्ध में सब-सरकार को ही प्राथमिकता दी गई है। अवशिष्ट अधिकार (Residuary powers) भी केन्द्रीय सरकार को ही प्रदान किये गये हैं।

कहा जा चुका है कि राज्यों को संविधान बनाने अथवा उसमें सुशोधन करने का अधिकार नहीं है।

सकट-काल की घोषणा के दौरान तो राज्य-सरकारों की सारी शक्तियाँ सिमटकर केन्द्रीय सरकार के हाथों में ही आ जाती हैं, यहाँ तक कि केन्द्रीय कार्यपालिका राज्य-सरकारों को बाँटें भी दे सकती है।

इस प्रकार, हम पाते हैं कि साधारण तथा सकट—दोनों कालों में सब की केन्द्रीय सरकार अत्यन्त ही शक्तिशाली और सुबढ़ बना दी गई है।

(न) संसदीय शासन-प्रणाली (Parliamentary form of Government) :—

भारतीय संविधान, सब और राज्यों—दोनों क्षेत्रों में संसदीय शासन-प्रणाली की स्थापना करता है। इस प्रणाली के मुताबिक संघीय तथा राजकीय दोनों स्तरों पर शक्ति मन्त्रिमण्डल के हाथों में दी गई है। संघीय मन्त्रिमण्डल को संसद् के निम्न सदन यानी लोकसभा के प्रति सामूहिक रूप में उत्तरदायी बना दिया गया है।

इसी भाँति राज्यीय मन्त्रिमण्डल भी विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी है। संघीय स्तर पर भारत का राष्ट्रपति एवं राज्यीय स्तर पर राज्यपाल निर्र्क सनानिक प्रधान हैं।

---

१ "The Indian constitution combines the presidential system of government with responsible executive drawn from the parliament"

P B Mukherjee

चूँकि, भारत-सरकार का संवैधानिक प्रधान राष्ट्रपति है, राजकीय शक्ति का प्रयोग भी उसी के नाम से किया जाता है और उसे अनेक महत्वपूर्ण अधिकार भी दिये गये हैं, इसलिए कुछ लोग इस भ्रम में पड़ जाते हैं कि भारत में अध्यक्षीय (Presidential) शासन-प्रणाली तो नहीं है ? ऐसा भ्रम सर्वथा निराधार है; क्योंकि अध्यक्षीय शासन-पद्धति में कार्यकारीणी व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र हुआ करती है। इसमें मन्त्रिमण्डल के सदस्य न तो व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं और न उसके प्रति उत्तरदायी ही। साथ-ही-साथ इस शासन-प्रणाली का संवैधानिक प्रधान, संसदीय पद्धति की तरह नाममात्र का दिखाना प्रधान न होकर वास्तविक सत्ताधारी हुआ करता है।

इसे इनकार नहीं किया जा सकता कि भारतीय संविधान द्वारा राष्ट्रपति को बहुत अधिकार और शक्तियाँ प्रदान की गई हैं, पर इनका वास्तविक प्रयोग राष्ट्रपति मन्त्रिपरिषद् की सहायता और परामर्श के अनुसार ही करता है। इस दृष्टि से भारत का राष्ट्रपति इनसैड के सम्राट् से अधिक मिलना-जुलना है। वह संयुक्तराज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की तरह यथार्थ अधिकार-रूप सब चय सत्ताधारी नहीं है।

अतः, भारतीय संविधान संसदीय पद्धति की स्थापना करता है, न कि अध्यक्षीय प्रणाली की।

#### (६) नम्य और अन्म्य संविधान (Flexible and Rigid Constitution)——

ऊपर कहा जा चुका है कि भारत का संविधान सख्तात्मक और लिखित है। इन दोनों प्रकार के संविधानों की एक विशेषता कठोरता या अन्म्यता (Rigidity) मानी जाती है। अतएव, भारत के संविधान में कठोरता तो होनी ही चाहिए और है भी।

भारत का संविधान, एक अन्म्य संविधान की भाँति, संवैधानिक और साधारण दोनों प्रकार की विधियों में विभेद करता है। संविधान के अधिकांश भाग का संशोधन, नम्य (Flexible) संविधान की तरह, साधारण कानून बनाने की सामान्य पद्धति द्वारा न होकर, एक विशेष प्रक्रिया द्वारा ही हो सकता है। अर्थात्, साधारण कानून भारतीय संसद् के प्रत्येक सदन के साधारण बहुमत से बनाया जा सकता है, लेकिन संवैधानिक संशोधनों के लिए संसद् के प्रत्येक सदन की कुल सदस्यता का बहुमत और उपस्थित तथा वोट देनेवाले सदस्यों के दो-तिहाई मत आवश्यक हैं। इतना ही नहीं, संविधान के उन भागों में, जो प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप में भारतीय सभ तथा उसके अन्दर के राज्यों के बीच अधिकार-वितरण से सम्बन्ध रखते हैं, कोई संशोधन तभी किया जा सकता है, जबकि प्रत्येक सदन की कुल सदस्यता का बहुमत और उपस्थित तथा मत देनेवाले सदस्यों के दो-तिहाई मत से संसद् द्वारा पास हो जाने के अलावा भारतीय सभ के अन्दर कुल राज्यों में कम-से-कम आधे राज्यों के विधान-मंडल भी उस संशोधन के समर्थन में प्रस्ताव स्वीकृत करें।



इस प्रकार, सैद्धान्तिक रूप में भारत का संविधान अनम्य हुआ। फिर भी यह एक पूर्णतः अनम्य संविधान नहीं है। इसका कुछ अंश ऐसा भी है, जिसमें भारतीय संघ की पार्लियामेंट को उन्ही ढंग से संशोधन करने का अधिकार है, जिससे कि यह साधारण कानून बनाती है या साधारण कानूनों में परिवर्तन करती है। इसके अतिरिक्त संकटकाल (Emergency) की घोषणा के दौरान तो भारत का संविधान बिना किसी औपचारिक संशोधन के ही संघात्मक के स्थान पर एकात्मक रूप धारण कर सकता है।

अतः, सैद्धान्तिक रूप में एक अनम्य संविधान होने पर भी भारतीय संविधान की संशोधन-प्रणाली, संयुक्तराज्य अमेरिका के समान अनम्य संविधानों की भाँति जटिल, फटोर और कानूनी विवादों (Legalism) के ढोंगों से युक्त न होकर सरल एवं सहज है। इसमें फैलाव, विकास तथा परिवर्तनशीलता के सभी गुण मौजूद हैं। फिर भी इसकी नम्यता इसलिए के पूर्णतः नम्य संविधान की तरह निस्सीम नहीं है।

सचाई तो इसमें है कि भारतीय संविधान पूर्णतः न तो नम्य है और न अनम्य ही। इसमें नम्यता और अनम्यता का अभूतपूर्व एवं अनुपम मिश्रण है। समय और परिस्थितियों के अनुसार यह नम्य और अनम्य दोनों रूपों में काम में लाया जा सकता है। लॉर्ड ब्राइस (Bryce) के शब्दों में इस संविधान की तुलना एक वृद्ध की ऐसी नरम शाखाओं से की जानी चाहिए, जो किसी ऊँची गाड़ी को अपने नीचे से निकल जाने के लिए अस्थायी रूप से ऊपर उठ जाती है और उस ऊँची गाड़ी के निकल जाने के बाद यथास्थान आ जाती है।

(१०) नागरिकों के मौलिक अधिकारों का रक्षक—हमारे देश के नये संविधान में सभी नागरिकों को बिना किसी प्रकार का भेद-भाव किये ७ प्रकार के समान मौलिक अधिकार दिये गये हैं।

### नागरिकों के मौलिक अधिकार

(१) समता का अधिकार, (२) स्वतन्त्रता का अधिकार, (३) धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार, (४) नाट्यतिक और शिवा-सम्बन्धी अधिकार, (५) सम्पत्ति का अधिकार, (६) शोषण के विरुद्ध अधिकार और (७) संवैधानिक उपचारों का अधिकार।

संविधान में इन मूल अधिकारों का केवल परिगणन (Enumeration) ही नहीं किया गया है, बरन उनकी रक्षा की भी व्यवस्था की गई है। इसमें यह भी कहा गया है कि यदि राज्य का कोई विधेय कानून इन अधिकारों पर कुठाराघात करेगा, तो ऐसा कानून रह समझा जावेगा। इन मूल अधिकारों की रक्षा का भार न्याय-विभाग को सौंपा गया है।

स्मरण रहे कि भारत का संविधान असीमित तथा अनियंत्रित मूल अधिकार नहीं देता है। राष्ट्र की सुरक्षा तथा सार्वजनिक हित आदि के लिए इन अधिकारों पर कुछ प्रतिबन्ध भी लगा दिये गये हैं। विशेष परिस्थितियों, जैसे सकट-काल, में इनको स्थगित भी किया जा सकता है।

(११) स्वतन्त्र न्यायपालिका—संविधान में परिगणित मूल अधिकारों की सुरक्षा तथा सघात्मक शासन-प्रणाली को सफल बनाने के लिए, भारतीय संविधान एक स्वतन्त्र न्यायपालिका की व्यवस्था करता है। भारत में संसदीय शासन-पद्धति की स्थापना करने के हेतु यह संविधान भारतीय संसद् की सर्वोपरि सत्ता को स्वीकार तो करता है, लेकिन संसद् की सर्वोच्चता के भी ऊपर एक स्वतन्त्र न्यायपालिका की स्थापना करता है। न्यायपालिका को संघीय या राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा बनाये गये कानूनों की व्याख्या करने तथा विशेष परिस्थितियों में उन्हें अवैध घोषित करने का भी अधिकार दिया गया है।

इस प्रकार भारत का संविधान पूर्णतः न तो इंग्लैंड की संसदीय संप्रभुता के सिद्धान्त को अपनाता है, न अमेरिका की न्यायिक सर्वोच्चता के सिद्धान्त को ही। भारत के संविधान द्वारा संसद् तथा संविधान—दोनों की सर्वोपरि सत्ता का एक साथ ही स्वीकार किया जाना परस्पर-विरोधी विषय मालूम पड़ता है। बात ऐसी है कि भारतीय संसद् की संप्रभुता इंग्लैंड की पार्लियामेंट की तरह असीमित नहीं है और न अमेरिकी कॉंग्रेस की तरह विलक्षण ही सीमित। जहाँ तक और जबतक संघीय संसद् तथा राज्यों के विधान-मंडल संविधान के उपबन्धों और व्यवधानों के विपरीत कोई भी कानून नहीं बनाते, उनकी सर्वोपरि सत्ता पर किसी प्रकार की ओच नहीं आती। लेकिन, यदि वे इस सीमा का उल्लंघन करेंगे, तो उनके द्वारा बनाये गये ऐसे कानून वैध नहीं माने जायेंगे और न्यायपालिका उन्हें अवैध घोषित कर सकती है।

अतः, सामान्य परिस्थितियों में संसद् की सर्वोच्चता रहेगी, लेकिन विशेष परिस्थितियों में संविधान की सार्वभौमिकता संसद् की सर्वोच्चता से ऊँची रहेगी। संसदीय सर्वोच्चता से परे इस संवैधानिक सर्वोच्चता की सुरक्षा के लिए स्वतन्त्र न्यायपालिका की स्थापना की गई है और इस न्यायपालिका की स्वतन्त्रता तथा तटस्थता को अक्षुण्ण बनाये रखने के लिए संवैधानिक व्यवस्था भी की गई है।

(१२) राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व (Directive Principles of State Policy)—बढ़ा गया है कि भारतवासियों को नये संविधान द्वारा दो अपूर्व निधियाँ मिली हैं—प्रथम, मूल अधिकार और द्वितीय, राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व। ये

निदेशक तत्त्व भारतीय सविधान की एक बड़ी विशेषता है जो इन तत्त्वों के ग्रहण करने में भारत का सविधान स्पेन (Spain) तथा आयरलैंड (Ireland) के सविधानों से प्रभावित हुआ है, क्योंकि दुनिया के अन्य सविधानों में इन निदेशक तत्त्वों का उल्लेख नहीं पाया जाता है।

इन निदेशक तत्त्वों में उन आदर्शों (Ideals) की चर्चा की गई है, जिनसे भविष्य की सभी भारत-सरकारों को राजकीय नीति के निर्धारण में सदैव ध्यान में रखना होगा, ताकि वे सविधान द्वारा इंगित उद्देश्य-पथ से विचलित नहीं हों। वे तत्त्व बतलाते हैं कि भारतीय राज्य की सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्था कैसी होगी। इन तत्त्वों की मुख्य बातें हैं—स्त्री और पुरुष दोनों को गिना किसी भेद-भाव के आजीविका के माथन तथा समान धैतन उपलब्ध कराना, ग्राम-पंचायतों की स्थापना करना, १४ वर्ष के बालों के लिए निशुल्क और अनिवार्य शिक्षा देने का प्रयत्न करना, लोगों के स्वास्थ्य और आर्थिक स्तर को ऊँचा करना, राष्ट्रीय महत्त्व के स्मारकों, स्थानों और चीजों की रक्षा करना तथा विश्व-शान्ति की स्थापना आदि।

मूल अधिकारों तथा राज्य के नीति-निदेशक तत्त्वों में भेद है। जहाँ मूल अधिकारों को कानूनी मान्यता प्राप्त है, वहाँ ये निदेशक सिद्धान्त न्यायालयों द्वारा समर्थनीय (Justiciable) नहीं हैं। इन सिद्धान्तों के पालन के लिए या नहीं पालन करने के विरुद्ध न्यायिक कार्यवाही नहीं की जा सकती है। फिर भी, उन तत्त्वों से जनमत की मान्यता प्राप्त है।

(१३) सामाजिक तथा आर्थिक जननन्त्र का हामी—भारत का सविधान राजनीतिक लोकतन्त्र (Political Democracy) का प्रतिपादक तथा पालक तो है ही, इसके साथ-साथ यह सामाजिक तथा आर्थिक लोकतन्त्र का भी हामी है। इसके निर्माताओं को यह भलीभाँति मालूम था कि सामाजिक तथा आर्थिक लोकतन्त्र की अनुपस्थिति में एक सच्चा और यथार्थ राजनीतिक लोकतन्त्र कभी सफल नहीं हो सकता। अतएव, इन सविधान में यदि एक ओर स्त्रियों और पुरुषों को समान रूप से वयस्क मताधिकार का अधिकार दिया, तो दूसरी ओर नृजाद्वृत्त, जातिपाति, ऊँच-नीच और अमीर-बारीर आदि आर्थिक और सामाजिक विषमताओं और अमान्यताओं को भी दूर करने का प्रयास किया है, जने, सविधान के अनुसार अस्पृश्यता (Untouchability) को एक भीषण अपराध घोषित कर दिया गया है।

(१४) सम्प्रदायिकता का शत्रु, लेखित परिगणित जातियों (Scheduled Castes) के हितों का रक्षक—सम्प्रदायिकता की विपैली भावना के बुरे

अभावों का ही तो फल था कि हमारा देश दो टुकड़ों में बँट गया। सच पूछा जाय, तो पाकिस्तान के बनाने का एकमात्र कारण था ब्रिटिश शासन-काल में शुरू की गई पृथक्-साम्प्रदायिक निर्वाचन-प्रणाली तथा भिन्न-भिन्न जातियों के लिए सुरक्षित स्थानों की प्रथा। अतएव, भारत के नये संविधान के लिए तो यह आवश्यक ही था कि वह साम्प्रदायिकता का अन्त करे। सभी जनता के लिए एन-से ही निर्वाचन-क्षेत्र रखे गये हैं और संयुक्त निर्वाचन-प्रणाली को अपनाया गया है।

फिर भी देश की कुछ दलित या परिगणित जातियों (Backward and Scheduled Castes) के लिए, जो संख्या में अधिक होते हुए भी इतनी पिछड़ी हुई हैं कि अपने हितों की रक्षा स्वयं, बिना किसी प्रकार की मदद के, नहीं कर सकतीं, कुछ संरक्षण दिये गये हैं। अछूतों तथा अनुसूचित जातियों के लिए ससद् तथा विधानमंडलों में स्थान सुरक्षित कर दिये गये हैं। सरकारी सेवाओं (Public Services) में भी उन्हें विशेष सुविधाएँ दी गई हैं। प्रारम्भ में ये सुविधाएँ जन-संख्या के अनुपात के आधार पर किलहल सिर्फ १० वर्षों के लिए ही दी गई थीं, लेकिन दिसम्बर, १९५६ के संविधान के अद्य सशोधन के अनुसार इन सुविधाओं की व्यवस्था आगामी दस वर्षों के लिए और भी बढा दी गई है।

(१५) राष्ट्रीय एकता तथा एकरूपता को सुदृढ़ बनानेवाला संविधान—  
हमारे देश के अत्यन्त ही लम्बे तथा पुराने इतिहास में यह पहला अवसर है, जबकि भारत की ३६ करोड़ जनता तथा उसके १,२००,००० वर्गमील के समस्त एवं विस्तृत क्षेत्र एक ही संविधान के अन्तर्गत प्रजातन्त्रीय शासन-प्रणाली द्वारा शासित हो रहे हैं। अंगरेजी-राज्य से स्वाधीन होने के पहले भारत में जो ५०० से अधिक स्वतंत्र देशी रियासतें तथा राज्य-सरकारें थीं, उन सबको सदा के लिए भारत-संघ का अविच्छिन्न (inseparable) अंग बना दिया गया। उन देशी रियासतों की जनता को अन्य राज्यों के निवासियों की ही भाँति जनतन्त्रात्मक शासन और समान मूल अधिकार प्राप्त हो गये हैं।

सम्पूर्ण देश के लिए एक ही नागरिकता, भारतीय नागरिकता, रखी गई है। कनाडा या अमेरिका की तरह, सब की अलग और राज्यों की अलग दोहरी नागरिकता के सिद्धान्त को भारत के संविधान ने नहीं अपनाया है। सारे देश के लिए एक ही कानून-विधान है, एक ही न्याय-व्यवस्था है, एक ही दरद-विधान और एक ही प्रकार की सरकारी सेवाएँ हैं।

इनके अलावा भारतीय राष्ट्रीयता को दृढ़ करने के हेतु सम्पूर्ण देश के लिए एक राजभाषा (हिन्दी) रखी गई है, जबकि आयरलैंड और कनाडा में से प्रत्येक में दो राजभाषाएँ हैं और स्विट्जरलैंड में तीन। याद रहे की संविधान की अनुसूची २ में १४ प्रादेशिक

भाषाओं की परिगणना की गई है, लेकिन हिन्दी को ही राष्ट्रभाषा का स्थान दिया गया है। संविधान के लागू होने के बाद से १५ वर्षों तक सरकारी कार्यों में अंगरेजी-भाषा के प्रयोग होने की अनुमति दी गई है।

इस प्रकार, हम पाते हैं कि भारतीय जनतंत्र का यह नया संविधान भारतीय राष्ट्र की अखंड एकाता का संस्थापक तथा पोषक है। शक्तिशाली केन्द्र की स्थापना भी राष्ट्रीय एकता तथा एकरूपता को सुदृढ़ बनाने के उद्देश्य में ही की गई है।

(१६) विश्व-शान्ति का समर्थक—इस संविधान के नीति-निर्देशक तत्वों में कहा गया है कि भारतीय सरकार स्वतंत्रता तथा समानता के आदेशों का पालन करती हुई विश्व-शान्ति तथा सुरक्षा के कार्य में सहयोग देगी, वह अन्तरराष्ट्रीय कानूनों के प्रति आदर का भाव रखेगी तथा अन्तरराष्ट्रीय संधियों के निपटारे के लिए पंच-निर्णय के सिद्धान्त का प्रतिपादन करेगी। इस प्रकार, इस संविधान के उद्देश्यों की परिधि भारत की भौगोलिक चहार-दीवारी तक ही सीमित नहीं है। हाल ही में शामिल की गई भाग्य की आजादी का पहरेदार होने के साथ-साथ यह संविधान दुनिया के अन्य सभी देशों की सुरक्षा और शान्ति का भी दृढ़ समर्थक है।

(१७) कानून की सत्ता (Rule of Law)—भारतीय संविधान कानून की सत्ता स्थापित करता है। देश का सर्वोच्च कानून सभी व्यक्तियों से बराबर और ऊपर माना गया है। भारत के सभी नागरिक इस कानून के अन्दर हैं। कानून की नजर में सभी बराबर माने गये हैं। कानून के प्रशासन में नागरिकों के बीच तो निम्नी प्रकार का विभेद नहीं किया गया है, सरकारी और गैर-सरकारी व्यक्तियों के लिए भी एक ही प्रकार का कानून है।

इस दृष्टि से भारत का संविधान प्रणाली की भांति नहीं है, जहाँ सरकारी व्यक्तियों के लिए एक दूसरे प्रकार का कानून (Administrative Law) हुआ करता है। यहाँ हम फिर इंग्लैंड के संविधान का प्रभाव पाते हैं, क्योंकि इंग्लैंड में भी Rule of Law ही है।

(१८) वयस्क मताधिकार की व्यवस्था—भारत का संविधान हमारे देश के प्रत्येक २१ वर्ष के पुरुष और स्त्री को, अगर वह अन्य कारणों से अयोग्य ठहराया नहीं गया हो, देश के आम चुनावों में वोट देने का अधिकार देता है। इस व्यवस्था के फलस्वरूप भारतीय शासन-व्यवस्था को 'जनतंत्र का महान् प्रयोग' कहा गया है।

भारत के संविधान की ये ही मुख्य विशेषताएँ हैं।<sup>१</sup> इसके पहले कि इस संविधान के संघात्मक होने के सम्बन्ध में जो विवाद है, उसकी चर्चा की जाय, इसकी अपनी छान विशेषताओं या विशिष्ट गुणों की जानकारी हासिल कर लेना उचित होगा।

## भारतीय संविधान की असामान्य विशेषताएँ

( Specific or uncommon features of the Indian Constitution )

भारतीय संविधान की मुख्य विशेषताओं के अध्ययन से यह चीज पक्का है कि सत्तार के अन्य संविधानों की बहुत-सी मुख्य विशेषताएँ भारतीय संविधान में मिलती हैं। लेकिन

### संविधान की निजी विशेषताएँ

- १ सत्तार का सबसे विशाल संविधान,
- २ विशेषी संविधानों की व्यवस्थाओं का सम्मिश्रण,
३. राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व,
- ४ न्याय और अन्याय दोनों साथ-साथ,
- ५ संसदीय एवं संवैधानिक सवोच्चता का सामंजस्य,
- ६ स्वयम्भू संघात्मक संविधान,
- ७ गणराज्य होते हुए राष्ट्रमंडल की सदस्यता,
- ८ किसी विशेष अर्थ-व्यवस्था से संबन्धित नहीं,
९. संकटकाल में एकात्मक बन सकने वाला संघ;
- १० अतीत से गहरा संघर्ष,
- ११ सामंजस्य और संतुलन का उत्कृष्ट नमूना;
- १२ जनतंत्र का महानतम प्रयोग।

भारतीय संविधान की कुछ ऐसी विशेषताएँ हैं, जो विश्व के अन्य संविधानों में नहीं मिलतीं। इन्हीं निम्नलिखित असामान्य (uncommon) या निजी (specific) विशेषताओं से परिपूर्ण रहने के कारण भारत के संविधान को एक अद्वितीय और अनूठा संविधान कहा गया है।

### (१) संसार का सबसे विशाल

संविधान—भारत का संविधान एक बहुत ही विशाल और व्यापक लेख्य (Document) है। इसमें २२ भाग, ३९५ धाराएँ (Articles) और ६ अनुसूचियाँ (Schedules) हैं। सत्तार के लगभग सभी लिखित संविधानों से यह बड़ा तथा विस्तृत है (Longthest constitution in the world)। उदाहरण के तौर पर, अमेरिका के संविधान में केवल ७ (सात) धाराएँ हैं एक कनाडा, दक्षिण-अफ्रिका और चीन के संविधान में क्रमशः १४७, १४३ और १०६ धाराएँ ही पाई जाती हैं।

१. इस सन्दर्भ में भारतीय संविधान की अपनी छान विशेषताएँ (सं० १ और सं०

२) भी देखें।

मवाल उठता है कि हमारे देश के सविधान बनानेवालों ने क्यों इतना लम्बानौढ़ा सविधान बनाया ? उत्तर है कि इस सविधान में सघ तथा राज्यों के बीच अधिकारों के विभाजन की बहुत व्याख्या की गई है तथा दोनों के शासन की विस्तृत रूपरेखा भी दी गई है। इसके अलावा इसमें मूल अधिकारों तथा राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों के विशद वर्णन के साथ-साथ बहुत-सी नई समस्याओं, जैसे चुनाव-कमीशन, लोकसेवा-कमीशन, वित्त (Finance) और भाषा-कमीशन इत्यादि की व्यवस्थाओं का भी जिक्र है। इतना ही नहीं, संकट-काल के समय भारतीय शासन-व्यवस्था कैसे चलेगी, इसका भी उल्लेख इसमें किया गया है। अङ्गुठों, पिछड़ी हुई जातियों और क्वाथली इलाकों में बसनेवालों की भलाई किस प्रकार होगी, इन सब बातों का भी इसमें जगह दी गई है।

अतः हम पाते हैं कि इस सविधान में केवल संवैधानिक मूल सिद्धान्तों और नियमों का ही वर्णन नहीं है, बल्कि शासन-सम्बन्धी छोटी-छोटी बातों और व्यारों का भी। इसके सुरुआत-काल के लिए की गई कुछ अस्थायी व्यवस्थाओं को भी सविधान में ही जगह दे दी गई है। इसके अलावा इस संविधान के इतने बड़े और व्यापक होने का एक मुख्य कारण यह भी है कि इसके लागू होने के पहलेवाला सविधान, यानी सन् १९३५ ई० का भारत-सरकार अधिनियम, भी बहुत ही बड़ा तथा विस्तृत था और वह अपनी एक छाप इस नये सविधान पर भी छोड़ गया।

भारतीय सविधान की विशालता तथा जटिलता की कुछ आलोचना हुई है। जेनिंग्स (Jennings) तथा लास्की (Laski) के अनुसार हमारा सविधान अनावश्यक रूप में बहुत ही अधिक विशाल तथा जटिल है।<sup>१</sup> सविधान-सभा के एक सदस्य के अनुसार भारतीय सविधान ‘वास्तव में वकीलों का स्वर्ग’ (A Lawyers’ Paradise) है।

इन आलोचनाओं के उत्तर में डा० अम्बेदकर का कथन कि “भारत की भूमि स्वभावतः अजनतन्त्रात्मक रही है। हमें जनतन्त्र को उपर से सजाकर ढका कर दिया गया है। अतः इन परिस्थितियों में यही अधिक उचित है कि प्रशासन की रूपरेखा-निर्धारण-सम्बन्धी विभिन्न बातें व्यवस्थापिका पर न छोड़ी जायें।”<sup>२</sup>

१ It is “long and complicated . It is quite obvious that there are clauses which do not need to be constitutionally protected ”

—Jennings

२ “Democracy in India is only a top dressing on the Indian soil which is essentially undemocratic . In the circumstances it is wiser not to trust the legislators to prescribe forms of administration ”

—Dr Ambedkar

(२) विदेशी संविधानों की व्यवस्थाओं का सम्मिश्रण—इस संविधान की दूसरी निजी विशेषता यह है कि विश्व के प्रमुख संविधानों से बहुत-सी बातें लेकर इसे बनाया गया है।<sup>१</sup>

सबसे पहले, इस संविधान में १९३५ ई० के भारत-सरकार-अधिनियम की बहुत-सी धाराओं का हू-बहू उल्लेख मिलता है। इस अधिनियम की छाप इस संविधान पर इतनी ज्यादा और गहरी है कि कुछ लोग इसे १९३५ ई० के भारत-सरकार-अधिनियम का सिर्फ संशोधित रूप मानते हैं। विदेशी संविधानों में ब्रिटिश संविधान की संसदीय शासन-प्रणाली को अपनाया गया है। कनाडा के संविधान की तरह भारत-सब को 'यूनियन' (Union) कहा गया है, अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary Power) राज्यों का न दी जाकर केन्द्र को दी गई हैं और राज्यपालों की नियुक्ति का तरीका भी अपनाया गया है। समवर्ती सूची (Concurrent List), जो कि १९३५ ई० के भारतीय संविधान में भी थी, असल में आस्ट्रेलिया के संविधान से ली गई है और यहीं से वे तरीके भी लिये गये हैं, जिनके द्वारा समवर्ती-सूची के संबंध में राज्यों और केन्द्र के बीच पैदा होनेवाले झगड़ों का निपटारा किया जाना सम्भव हो। राज्य के नीति-निर्देशक तत्व तो साफ-साफ आयरलैंड के संविधान की देन हैं। राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निर्वाचन मंडल (Electoral College) और नसद तथा राज्य-विधान मंडलों के ऊपरी सदनों (Upper Houses) में साहित्य, कला, बिज्ञान और समाज-सेवा के क्षेत्रों में नाम हासिल किये प्रसिद्ध व्यक्तियों का राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत (Nominate) किया जाना भी आयरलैंड के संविधान से ही मिलता है।

इसी प्रकार, भारतीय संविधान की प्रस्तावना (Preamble), सर्वोच्च न्यायालय का संगठन, राष्ट्रपति की कुछ शक्तियाँ, नागरिकों के मौलिक अधिकार तथा उपराष्ट्रपति का पद एवं स्थान आदि व्यवस्थाएँ संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान से ग्रहण की गई हैं। संविधान में संशोधन की प्रणाली दक्षिण-अफ्रिका के संविधान से और 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' शब्द जापान के संविधान से लिये गये हैं।

अतएव, हम पाते हैं कि हमारा संविधान एक मौलिक या अभूतपूर्व-संविधान न होकर विदेशी संविधानों के 'नमूनों पर आधारित है' (An adaptation from the existing constitutional models)। इस संविधान-रूपी महालिप्ता की नींव भारत-सरकार का सन् १९३५ ई० का कानून है और इसके ऊपरी हिस्सों के भागों में अमेरिका इंग्लैंड, आस्ट्रेलिया, दक्षिण-अफ्रिका और जापान आदि के संविधानों के कुछ उपबन्ध साफ देखे जा सकते हैं। इसकी आलोचना की गई है और कहा गया है कि 'यह संविधान अन्य

१ "It is a Unique document, drawn, from many sources."



संविधानों की खिचड़ी है ।<sup>१</sup> कुछ लोगों ने इसे 'आनुमती का हुनवा' ( Hotch Potch ) कहा है, तो दूसरों ने 'वर्णसंकर' ( Hybrid ) तथा 'विदेशी संविधानों से उधार ली गई व्यवस्थाओं का स्रष्टव्य-मात्र' ( Mere collection of borrowed materials from foreign constitutions ) कहा है । एक लेखक ने इसे 'कैंची और गोंद का खिलवाड़' ( Result of scissors and paste ) कहा है ।

यह सत्य है कि हमारे संविधान में विश्व के विभिन्न संविधानों से अनेक बातें ली गई हैं, लेकिन आज मूढ़कर उनकी नकल नहीं की गई है । वरन्, भारत की विशेष परिस्थितियों तथा आवश्यकताओं और देशवासियों की इच्छाओं के अनुसार उन्हें एक विशेष संवे में ढाला गया है । इस संविधान के धनान्वाले 'अंधी मौलिकता' ( Blind originality ) के पुजारी नहीं थे । उनका उद्देश्य था एक अन्धा, उपयोगी तथा व्यावहारिक संविधान बनाना । अतएव, उन लोगों ने स्वतन्त्रतापूर्वक विदेशी संविधानों से ऐसी व्यवस्थाएँ ली लीं, जो वहाँ सफल सिद्ध हुई थीं और जो भारत की तत्कालीन दशा के लिए मौजूद थीं । जस्टिस पी० बी० मुखर्जी ने ठीक ही कहा है कि हमारे संविधान ने दुनिया के संसदीय राजानों से बहुत-सी चीजें ली हैं, लेकिन विदेशी संविधानों की यह नकल-मात्र नहीं है । अपने सम्बन्ध और चरित्र में यह एक अनूठा संविधान है ।<sup>१</sup> कहा जा सकता है कि भारत का संविधान दुनिया के प्रमुख विधानों के सर्वश्रेष्ठ तथा सफल गुणों की खान है ।

(३) राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों का वर्णन—(विवरण ऊपर देखिए—मुख्य विशेषता सं० १२ )

(४) नम्य और अनम्य दोनों साथ-साथ—(विवरण ऊपर देखिए—मुख्य विशेषता सं० ६ )

(५) संसद् और संविधान दोनों की सर्वोच्चता का सामंजस्य—(विवरण ऊपर देखिए—मुख्य विशेषता सं० ३ और सं० ८ )

(६) स्वयम्भू संघात्मक संविधान (Sui Generis Federation)—सुदृढ़ केन्द्रवाला संघात्मक संविधान या एकात्मक आत्मा-सहित संघात्मक संविधान (विवरण ऊपर देखिए—मुख्य विशेषता सं० ६ )

---

१ "While it has drawn, upon the treasury of the world's experience in constitutional experiments, it is not mere imitation and assimilation, but is unique in its character and assimilation."

(७) गणराज्य होते हुए राष्ट्रमंडल (Commonwealth) की सदस्यता—सिद्धान्त की दृष्टि से यह एक विचित्र व्यवस्था है, क्योंकि राष्ट्रमंडल<sup>१</sup> का प्रधान इंग्लैंड का सम्राट् हुआ करता है और गणराज्य में राजा का कोई स्थान नहीं होता। फिर भी, व्यावहारिक दृष्टि से भारत की संप्रभुता (Sovereignty) पर कोई बाँध नहीं आती है।

(८) किमी विशेष अर्थ-व्यवस्था से सम्बन्धित नहीं—यह संविधान पूँजी-वादी, समाजवादी या साम्यवादी, किसी भी आर्थिक सिद्धान्त से बँधा नहीं है। कुछ लोगों की शिकायत है कि गांधीवादी विचारधारामें पर इसे क्यों नहीं आधारित किया गया? फिर भी, इस संविधान में वर्णित 'राज्य के नी त-निर्देशक तत्त्वों' से साफ पता चल जाता है कि राजनीतिक लोकतन्त्र के अलावा सामाजिक तथा आर्थिक लोकतन्त्र की भी स्थापना होगी और भारत-सरकार समाजवादी व्यवस्था (socialistic pattern) की ओर बढ़ेगी।

(९) सामान्य परिस्थितियों में संघात्मक, लेकिन संकट-काल में एकात्मक—उपर कहा जा चुका है कि भारत का संविधान बिना औपचारिक संशोधन (Formal Amendment) किये ही संकट-काल में संघात्मक से एकात्मक हो जा सकता है।

(१०) अतीत से गहरा सम्यन्ध—यद्यपि इस संविधान के लागू होने के पहले का संविधान एक विदेशी सरकार द्वारा जबरदस्ती लाटी गई चीज थी, फिर भी स्वतन्त्रता हो जाने के बाद भी उस संविधान से बहुतसाल सम्यन्ध-विच्छेद नहीं किया गया है। इस दृष्टि से भारत का संविधान सोवियत रूस या साम्यवादी चीन के संविधानों से सर्वथा भिन्न है; क्योंकि इन देशों में क्रान्तियों के बाद जो संविधान बने, वे साम्यवादी व्यवस्था से बँधे हुए थे और पहले संविधानों से उनका कोई सम्यन्ध नहीं था।

(११) सामंजस्य और संतुलन का उत्कृष्ट उदाहरण—भारत के संविधान की एक निजी विशेषता यह भी है कि इसमें भिन्न-भिन्न दृष्टिकोणों और परस्पर-विरोधी विचारधारामें और सिद्धान्तों में सामंजस्य तथा संतुलन स्थापित करने का सफल प्रयास किया गया है। इसका नतीजा यह हुआ है कि संविधान की कई धाराओं तथा उपबन्धों में विरोधाभास-सा होख सकता है।

उपर कहा जा चुका है कि यह संविधान मधीय शासन-पद्धति की व्यवस्था करता

१. राष्ट्रमंडल उन देशों की एक संस्था है, जो पहले ब्रिटिश साम्राज्य के अधीन थे, लेकिन बाद में चलकर काफी हद तक या पूरे रूप से स्वतन्त्र हो गये। आजकल इंग्लैंड, भारत, पाकिस्तान, घाना, कनाडा, न्यूजीलैंड, केन्या, जमैका, नाइजीरिया, टैंगानिका, युगाण्डा, सियरालियोन आदि देश अपनी स्वतंत्र इच्छा से इसके सदस्य हैं।

हैं। लेकिन, उसे Indian Federation या Federation of States नहीं कहकर Union of States कहा गया है। अर्थात्, कोशिश की गई है कि स्थानीय स्वतंत्रता और विभिन्नताओं तथा राष्ट्र की एकात्मकता और एकरूपता के बीच सामंजस्य स्थापित हो।

इसी प्रकार, संसदीय शासन-प्रणाली की व्यवस्था किये जाने पर भी नियंत्रण और सतुलन (Check and Balance) के सिद्धान्त को भी ग्रहण किया गया है। मन्त्रि-परिषद् सामूहिक रूप से लोक-सभा के प्रति उत्तरदायी है, परन्तु मन्त्रिगण व्यक्तिगत रूप से राष्ट्रपति के प्रति।

नागरिकों को मूल अधिकार दिये गये हैं, लेकिन उनपर मर्यादाएँ लगा दी गई हैं। संसद् तथा संविधान दोनों की सर्वोच्चता स्वीकार की गई है। हिन्दी को राजभाषा घोषित किया गया है, लेकिन १५ वर्षों के लिए अंगरेजी को भी चलने देने की व्यवस्था की गई है।

अतः भारत के संविधान में किसी भी एक विचारधारा या दृष्टिकोण से अतिशयोक्ति नहीं पाई जाती है, वरन् उनका एक उत्कृष्ट सामंजस्य और सतुलन पाया जाता है।

(१२) जनतन्त्र का महान्तम प्रयोग— स्वाधीनता-प्राप्ति के तुरन्त बाद समस्त वयस्क भारतीय नागरिकों को वोट देने का अधिकार देना, भारतीय संविधान का महान्तम साहसिक कार्य है। मताधिकार के इतिहास में यह एक अभूतपूर्व घटना है। संसार के किसी भी देश में निर्वाचकों की इतनी बड़ी संख्या राज्य के प्रतिनिधियों के चुनाव में भाग नहीं लेती। देश की तत्कालीन परिस्थितियों के वयस्क मताधिकार के प्रयोग के अनुकूल नहीं रहने पर भी ऐसे क्रान्तिकारी कदम का उठाया जाना, ठीक ही 'जनतन्त्र का महान्तम प्रयोग' कहा गया है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि भारतीय गणतन्त्र का संविधान एक निराला एवं अनूठा संविधान है। संसार के अन्य सभी प्रगतिशील संविधानों की बहुत-सी सफल वन्दनाओं को ग्रहण करने के बाद भी इसका अपना एक अलग और स्वतन्त्र अस्तित्व है। यह वर्तमान विदेशी संविधानों के अवशेषों तथा खट्टियों का नीर-झीर-विवेक है।



## भारतीय संविधान संघात्मक है अथवा एकात्मक ?

भारत का संविधान एक संघात्मक राज्य को स्थापना करता है। इस सम्बन्ध में विचारकों में काफी मतभेद है। बहुत-से आलोचकों का मत है कि यह संविधान वास्तव में एक पूर्णतया सघीय संविधान नहीं है। जैसे डा० के० सी० डीयर का कहना है कि 'भारत एक एकात्मक राज्य है, जिसमें संघात्मक के कुछ गौण लक्षण हैं, न कि एक संघात्मक राज्य, जिसमें एकात्मक के कुछ गौण लक्षण हैं।' श्री जी० एन्० जोशी का कहना है कि 'भारतीय संघ एक अर्द्ध-संघ है, जिसमें एकात्मक राज्यों के कतिपय महत्वपूर्ण गुणों का समावेश है।'<sup>२</sup>

अतएव प्रश्न उठता है कि भारत सघीय राज्य है या नहीं? पहले<sup>३</sup> हम कह आये हैं कि एक संघात्मक राज्य के सभी आवश्यक लक्षण और तब इस संविधान में पाये जाते हैं। जिन तर्कों के आधार पर इसके सघीय न होने का दावा किया जाता है, वे निम्नलिखित हैं—

(१) भारत को फेडरेशन (Federation) न कहकर यूनियन (Union) कहा गया है।

(२) भारत की केन्द्रीय और संघ-सरकार अत्यन्त ही सुदृढ एवं शक्तिशाली है। संघ-सूची में सभी महत्वपूर्ण विषय, जिनकी संख्या ६७ है, तो रखे गये हैं ही, समवर्ती सूची में परिगणित ४७ विषय भी संघ के इच्छानुसार व्यावहारिक प्रयोजनों के लिए सघीय कार्य-क्षेत्र में परिणत किये जा सकते हैं। ऐसा इसलिए संभव है कि यदि संघ और राज्य दोनों द्वारा समवर्ती सूची के किसी विषय से सम्बन्धित विधि का निर्माण होता है और अगर दोनों आपन में विरोधी या एक-दूसरे से असंगत हैं तो बौसी दशा में राज्य-विधि के मुकाबले में सघीय-विधि को ही प्राथमिकता और मान्यता प्राप्त होगी।

१ "It is a unitary state with subsidiary federal features rather than a federal state with subsidiary unitary features".

—K C Wheare

२ "The union is not strictly a federal polity but a quasi-federal polity with some vital and important elements of unitariness

—G N. Joshi

(३) अवशिष्ट अधिकार और शक्ति (Residuary powers) राज्यों की सरकारों को न देकर सब-सरकार को ही दिये गये हैं। साथ ही, यह भी साफ-साफ कह दिया गया है कि अगर कहीं भूल से किसी चीज का उल्लेख इन तीनों सूचियों में नहीं हो पाया हो या अगे चलकर कोई नई चीज पैदा हो जाय, तो उसका विचार भी सब-सरकार ही करेगी, न कि राज्य-सरकारें।

(४) जो विषय राज्य-सूची के अन्दर रखे गये हैं, उनमें से भी किसी को यदि केन्द्र की राज्य-सभा, दो-तिहाई बहुमत से, राष्ट्रीय महत्त्व का विषय घोषित कर दे, तो उसके सम्बन्ध में भी कानून बनाने का अधिकार सघीय ससद् को प्राप्त हो जाता है। राज्यों की सरकारें स्वयं भी राज्य-सूची के विषयों के सम्बन्ध में कानून बनाने का अधिकार सघीय ससद् को दे सकती हैं।

(५) भारतीय सब के राज्यों को रूसी (Russian) सब के समान सब से अलग हो सकने का अधिकार तो नहीं है, उन्हें अमेरिकी सब की तरह अपना अलग सविधान स्वयं बनाने तथा अपनी शासन-व्यवस्था में कोई परिवर्तन अपने-आप कर सकने के अधिकार भी प्राप्त नहीं है।

(६) सघीय ससद् के ऊपरी सदन (Upper House) यानी राज्य-सभा में राज्यों के समान प्रतिनिधित्व का भी अधिकार प्राप्त नहीं है और न राज्य-सभा को ही राज्यों के अधिकारों की रक्षा करने की पूरी शक्तियाँ दी गई हैं।

(७) सविधान की भाषा में ही भारत की मौलिक एकता पर अधिक महत्त्व दिया गया है और इसलिए समूचे देश के लिए एक नागरिकता की व्यवस्था की गई है। अमेरिका की तरह यहाँ द्वैत या दोहरी नागरिकता का व्यवधान नहीं है।

(८) सविधान के अनुसार एक ही राजभाषा रखी गई है और शासन के विविध अंगों, जैसे दफ्त-विधि, नागरिक अधिकार, सरकारी सेवाएँ, न्याय-व्यवस्था आदि बातों में एकसूत्रता लाने की चेष्टा की गई है।

(९) सङ्कट-काल के लिए भारत के राष्ट्रपति को असाधारण अधिकार (Emergency powers) दिये गये हैं। वंसी व्यवस्था में केन्द्रीय कार्यपालिका किसी भी राज्य के शासन को सीधे अपने हाथों में ले सकती है। सङ्कट-काल की घोषणा हो जाने पर सविधान की साधारण व्यवस्थाएँ स्वयंसेवक कर दी जा सकती हैं। ऐसी दशा में केन्द्रीय ससद् को भी राज्य-सूची के विषयों पर अधिनियम बनाने का अधिकार मिल जाता है।

(१०) राज्यों के राज्यपाल तथा चीफ कमिश्नर आदि की नियुक्ति का अधिकार भी केन्द्रीय कार्यपालिका को ही सुपुर्द किया गया है।

(११) वित्तीय (Financial) मामलों में राज्यों की संध-परतथ्यता, न्यायपालिका

का एकीकरण तथा राज्यों के उच्च न्यायालयों के गठन और संगठन में सघीय अधिकारियों को दी गई शक्तियों तथा भारतीय संविधान का अन्य किसी भी संघीय संविधान की अपेक्षा अधिक सरलता से संशोधित किया जा सकता।

(१२) कुछ विशिष्ट प्रकार की राज्य-विधियों का राष्ट्रपति की पूर्ण मजूरी या स्वीकृति के लिए रखा जाना आवश्यक है। उच्च प्रशासकीय सेवाओं, अर्थात् अखिल भारतीय नौकरियों, जैसे अखिल भारतीय ऐडमिनिस्ट्रेटिव सावस और पुलिस सविस पर भारतीय सघ को जैसा सपूर्ण अधिकार तथा नियंत्रण प्राप्त है, वैसा ससार के अन्य किसी भी दूसरे संघीय संविधान में नहीं पाया जाता है।

(१३) भारतीय संघ का प्रत्येक इकाई-राज्य अपने अस्तित्व के लिए सघ तथा राष्ट्रपति की दया पर निर्भर है। कोई भी इकाई नष्ट हो जाने की सभावना से सर्वथा सुरक्षित नहीं है। ऐसा इसलिए कहा जाता है कि किसी भी राज्य का नाम, सीमा या क्षेत्र का परिवर्तन, पुनर्वितरण या एकीकरण करके नये राज्य का सस्थापन, संघीय ससद् सामान्य विधि-प्रक्रिया से ही कर सकती है। इन सघ कार्यों के लिए संविधान में संशोधन करना आवश्यक नहीं। इस प्रकार का कोई भी विधेयक राष्ट्रपति की सिफारिश से ही ससद् में पेश किया जा सकता है।

इस सघ में संविधान इस बात की व्यवस्था अवश्य करता है कि राज्यों में परिवर्तन-विषयक कोई विल ससद् में भेजे जाने की सिफारिश करने के पहले, राष्ट्रपति उस विल से सम्बन्धित राज्य के विधान-मंडल का मत अवश्य जान ले। लेकिन, यदि उस राज्य का विधान-मंडल उस विधेयक के विरुद्ध अपना मत प्रकट कर दे, तो वैसी हालत में राष्ट्रपति उस विधेयक को ससद् के पास नहीं भेजे, ऐसी व्यवस्था नहीं की गई है।

राज्य-पुनर्गठन-आयोग की सिफारिशों के सम्बन्ध में हमने देखा कि भिन्न-भिन्न राज्यों के विधान-मंडलों के वावजूद संघीय ससद् ने उस सम्बन्ध के सभी विधेयकों को पास कर दिया।

लेपर कथित तर्कों के आधार पर बहुत-से संविधान-विधायकों का दावा है कि भारतीय सघ पूर्णतः एक सघ नहीं है, क्योंकि इसमें एकात्मक संविधान के बहुत-से प्रधान तत्त्व पाये जाते हैं। कहा गया है कि भारतीय संविधान का रूप संवात्मक है, लेकिन उसकी आत्मा एकात्मक है।<sup>१</sup> प्रोफेसर डी० एन० बनर्जी के मतानुसार भारत का संविधान बनावट में संघात्मक होते हुए भी एकात्मक सरकार की तरफ साक्षात् मुका हुआ है।<sup>२</sup>

१ "The Indian Constitution, although federal in form is unitary in spirit"

२ "The Indian Constitution is federal in structure with a pronounced unitary bias."

प्रश्न उठता है कि वास्तविकता क्या है ? क्या सचमुच भारत का संविधान संघात्मक राज्यों के लिए आवश्यक माने जानेवाले सभी सिद्धान्तों तथा लक्षणों की क्रमबद्ध पर खरा नहीं उतरता ?

यह तो स्पष्ट ही है कि संयुक्तराज्य अमेरिका, आस्ट्रेलिया या स्विट्जरलैंड के सदृश संघीय संविधानों से भारतीय संघ अवश्य ही भिन्न है। वहाँ की संघ-सरकार भारतीय संघ-सरकार के समान अत्यन्त ही सुदृढ़ तथा शक्तिशाली कदापि नहीं है। उन संघों के अधीनस्थ राज्य भारतीय संघ के राज्यों की तरह, संघ के मुकाबले में, सर्वथा निर्बल और निश्चित न होकर, अपने क्षेत्र में सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न हैं।

उन देशों की राज्य-सरकारों को दी गई शक्तियाँ, भारत की राज्य-सरकारों की तरह, संघ-सरकार द्वारा नियंत्रित, सीमित तथा मर्यादित नहीं की जा सकती।

सकट-काल में भारतीय संघ एकात्मक शासन-प्रणाली में परिवर्तित हो सकता है, इसे भी अस्वीकार नहीं ही किया जा सकता है।

इन संघ बातों के बावजूद यह नहीं कहा जाना चाहिए कि 'भारत का संविधान संघात्मक न होकर एकात्मक है' या कि 'भारत एक एकात्मक राज्य है, जिसमें संघात्मक के कुछ गौण लक्षण हैं।' इसे 'अर्द्ध-संघ' ( Quasi-federal ) कहना भी ठीक नहीं है।

भारत का संविधान स्पष्टतः संघात्मक आधार पर बनाया गया है। जिन-जिन लोगों द्वारा इसके संघात्मक होने में सदेह और शका प्रकट की जाती है, वे भारतीय संविधान की साधारण तथा सामान्य प्रवृत्तियों को दृष्टि से ओझल कर उसकी कतिपय असाधारण विशेषताओं पर ही जोर देते हैं।

कहा जा चुका है कि एक संघ-राज्य के बाढ़नीय गुण एवं तत्त्व भारतीय संघ में विद्यमान हैं।<sup>१</sup> संघीय संसद् और कार्यपालिका को अवश्य बहुत ही अधिक शक्तियाँ दी गई हैं, लेकिन वे शक्तियाँ इतनी अपरिमित नहीं हैं कि भारतीय संघ की कुछ इकाइयों को जड़ से नाश कर उनके स्थान पर सदा के लिए एक एकात्मक राज्य की स्थापना कर सकें।

केन्द्र और इकाइयों के बीच विधायिनी और कार्यकारिणी शक्तियों का बँटवारा ही संघात्मकता का मुख्य लक्षण माना गया है। भारतीय संविधान ने बँटवारे के इस सिद्धान्त को अपनाया है। बँटवारे की इस सीमा को केन्द्र अपनी इच्छा द्वारा बदल नहीं सकता और न न्यायपालिका ही बदल सकती है। अतः, इस लक्षण के आधार पर भी भारत एक संघ है।

भारतीय संविधान के संघीय होने में शंका प्रकट करनेवाले आलोचक यह भूल जाते हैं कि इस संघ का निर्माण, अन्य संघों की तरह, कई विलग स्वतंत्र, सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न राज्यों के एक साथ मिल जाने से नहीं हुआ है, वरन् ब्रिटिश शासनकालीन भारत की एकात्मक सरकार को संघात्मक बनाने से।<sup>२</sup> सन् १८६७ ई० में कनाडा में और १८८६ ई० में ब्राजिल में संघ का निर्माण इसी ढंग से हुआ था। इसी प्रकार, भारत के पिछले विगत इतिहास से अनभिज्ञ व्यक्ति ही केन्द्रीय संसद् तथा कार्यपालिका के संकट-कालीन असाधारण अधिकारों के औचित्य में शंका प्रकट कर सकता है। जो आलोचक अमेरिका और स्विट्जरलैंड के संघों की कर्त्तावी पर भारतीय संविधान में दिये गये संघ के अधिकारों तथा एकीकरण की प्रक्रिया को 'संघत्व-गुणों' के विपरीत मानते हैं, वे उन देशों में राज्यों को संघ से अलग होने से रोकने लिए हुए गृह-युद्धों को भूल जाते हैं।

इस सम्बन्ध में प्रोफेसर केनेडी के विचार उल्लेखनीय हैं। कनाडा के संविधान के संघात्मक रूप की विवेचना करते हुए प्रो० केनेडी ने संघात्मकता की एक कर्त्तावी का उल्लेख किया है। उनके अनुसार "संघात्मकता पर विचार करते हुए यह देखना चाहिए कि केन्द्रीय सरकार और क्षेत्रीय सरकार के बीच किस तरह का सम्बन्ध है। अगर क्षेत्रीय सरकार केन्द्रीय सरकार का प्रतिनिधि-मान ही है, अगर केन्द्रीय सरकार और क्षेत्रीय सरकार के बीच 'Principal' और 'Delegate' का सम्बन्ध है, तो वह राज्य एकात्मक है। लेकिन जहाँ क्षेत्रीय सरकार की सारी शक्तियाँ केन्द्र से ही प्रदत्त नहीं होतीं, अर्थात् जहाँ केन्द्रीय सरकार और क्षेत्रीय सरकार के बीच प्रधान (Principal) और प्रतिनिधि (Delegate) का सम्बन्ध नहीं होता, वहाँ संघात्मक राज्य होता है।"

प्रो० केनेडी के अनुसार केन्द्र की शक्तिशालिनता के बावजूद कनाडा की राज्य-सरकार स्वतंत्ररूपेण अपने अधिकार-क्षेत्र में कार्य सम्पादित करती है, अतएव वह संघ है। एकात्मकता और संघात्मकता की इस कर्त्तावी पर, कनाडा के संविधान की भौति, भारत का संविधान भी संघात्मक रूप में खरा उतरता है; क्योंकि इसमें इकाइयों की शक्तियाँ केन्द्र द्वारा नहीं, वरन् संविधान द्वारा प्रदत्त हैं।

२ ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत भारत एक एकात्मक (Unitary) राज्य था। सबसे पहले मॉरगटेम्-चेम्सफोर्ड-रिपोर्ट में यह कहा गया था कि भविष्य में भारत के राज्यों का एक संघ बनाया जायगा। साइमन कमीशन की रिपोर्ट में भारत को एक संघ के रूप में संगठित करने की बात पर स्पष्ट रूप से विचार किया गया था। सन् १९३५ ई० के भारत-सरकार अधिनियम ने एक अखिल भारतीय संघ की स्थापना का प्रस्ताव किया था, लेकिन वह संघ बन नहीं सका। अन्त में भारत के नये संविधान ने देश को संघ-रूप में संगठित किया।



चूँकि हमारा संविधान विश्व के अन्य प्रमुख संघीय संविधानों से भिन्न है और किसी से पूरा-पूरा नहीं मिलता है, इसलिए यह एक सवात्मक संविधान नहीं है—इस दलील का कोई महत्व नहीं है।

**निष्कर्ष** —भारतीय संघ एक स्वयंभू संघ ( *Sui generis Federation* ) है, जिसकी पूरी तथा ठीक-ठीक तुलना दुनिया में साधारणतः पाये जानेवाले अन्य किसी भी सामान्य सवात्मक संविधान से नहीं हो सकती है। इस संघ में, अधिक-से-अधिक, श्रीदुर्गादास वसु के इस मत को स्वीकार किया जा सकता है कि “भारतीय संविधान न तो पूर्णतः सवात्मक है न पूर्णतः एकैत्मक। दोनों तत्वों के सम्बन्ध से यह एक नये प्रकार का संघ या मिश्रित राज्य बन गया है।”<sup>१</sup> श्री एस० एन० मुखर्जी ने भी ठीक ही कहा है कि “भारतीय संविधान एक लचीले संघ ( *Flexible Federation* ) का निर्माण करता है।”

इसमें तनिक भी संदेह नहीं होना चाहिए कि साधारण समय एवं सामान्य परिस्थितियों में भारतीय संघ अन्य संघ-राज्यों की तरह ही संचालित होगा। युद्ध तथा अन्य संकटकालीन परिस्थितियों में यह एक एकैत्मक रूप ले सकता है।<sup>२</sup> अतएव, हम कह सकते हैं कि भारतीय संविधान अपने स्वरूप और भावना में सवात्मक है, क्योंकि इसमें सवात्मक संविधान की सभी आवश्यक विशेषताएँ विद्यमान हैं।<sup>३</sup> यह एक *Typical* संघ नहीं, बरन एक *Sui generis* सवात्मक राज्य है।

भारतीय संघ संविधान के निर्माण-काल की विशेष परिस्थितियों और समस्याओं द्वारा दी गई चुनौती का समुचित उत्तर देनेवाला एक अनूठा संघ है।

१ “In fine, it may be said, that the constitution of India is neither purely federal nor unitary but is a combination of both, it is a Federation or Composite state of a novel type”

—D D Basu. “The Constitution of India”

२ “The Constitution of India is designed to work as a federal system in normal times and as a unitary system in war and other emergencies”.

—Krishnamachari

३ “True, the sphere of Central Government is made exceptionally wide, but it only means that India has a federal form of Government with an exceptionally strong centre, particularly in times of emergencies and crises”

—Palande

**प्रश्न**

१. भारत के संविधान की मुख्य विशेषताओं का विवरण दीजिए ।  
Discuss the salient features of the Indian Constitution
२. भारतीय गणतंत्र के संविधान की निजी विशेषताओं का वर्णन कीजिए ।  
Discuss the specific features of the Constitution of the Indian Republic.
३. भारतीय संविधान के संघात्मक लक्षणों का वर्णन कीजिए ।  
Describe the federal features of the Indian Constitution
४. "भारतीय संविधान संघात्मक भी है और एकात्मक भी ।" क्या आप इससे सहमत हैं ?  
'The Indian Constitution is federal as well as unitary' Do you agree with this view ?
५. भारत के संविधान के सघीय होने में शका करने के लिए किन किन तर्कों का सहारा लिया जाता है ? वे तर्क कहीं तक मान्य हैं ?  
What arguments are given in support of the view that the Indian Constitution is not a federal one ? How far are they acceptable ?



## नागरिकों के मूल अधिकार ( Fundamental Rights )

भारतीय गणतंत्र के संविधान ने हमारे देश के नागरिकों को दो अनूय नियमों प्रदान की हैं। पहली नागरिकों को दिये गये मूल अधिकार और दूसरी, राज्य के नीति-निर्देशक

### भारतीय नागरिकों के मूल अधिकार

१. समानता का अधिकार,
२. स्वतंत्रता का अधिकार,
३. जोषण के विरुद्ध अधिकार,
४. धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार,
५. नृकृति तथा शिला मर्षणी अधिकार,
६. सम्पत्ति का अधिकार,
७. नैवधानिक उपचारों का अधिकार,

तत्त्व। भारत के नागरिकों को दिये गये इन मूल अधिकारों को 'संविधान की आत्मा' तथा नागरिकों को संविधान की सबसे बड़ी देन' कहा गया है। इन अधिकारों के द्वारा भारतीयों को उन सुविधाओं या दशाओं को प्राप्त कराने का प्रयास किया गया है, जिनसे उनके व्यक्तित्व का विकास हो सके।

**मूल अधिकार का अर्थ**—मानव उचितता के प्रारम्भिक दिनोंसे ही व्यक्तियों की स्वतंत्रता तथा राज्य के कानूनों के बीच एक निरन्तर मर्ष चलता आ रहा है। प्रभुत्व और स्वाधीनता के बीच सामंजस्य कैसे स्थापित किया जाय, यह समस्या मानवी सभ्यता की

समस्या बड़ी समस्या रही है। एक ओर यदि व्यक्तियों में निसर्गत (inherently) यह प्रवृत्ति होती है कि वे अक्सर मिलते ही राज्य के कानूनों को भंग करने लगते हैं, तो दूसरी ओर राज्यों में भी निसर्गत यह प्रवृत्ति होती है कि वे मौका मिलते ही व्यक्तियों की स्वतंत्रता को दबाने में आज नहीं आते। राज्यों की इस प्रवृत्ति को रोकने के लिए ही मूल अधिकारों की व्यवस्था की गई है। नागरिकों को कुछ ऐसे अधिकार दिये जाते हैं, जिन्हें राज्य अपहरण नहीं कर सकता।

मूल अधिकारों का तात्पर्य नागरिकों के उन अधिकारों से है, जो उन्हें राज्यों के विरुद्ध दिये जाते हैं। इन अधिकारों के विपरीत जानेवाला, इनसे छीनने या कम करनेवाला कोई भी

कानून राज्य के द्वारा नहीं बनाया जा सकता। इन अधिकारों की मर्यादा का उल्लंघन करने का दुस्ताहस यदि कोई राज्य करता भी है, तो नागरिकों को यह अधिकार प्राप्त रहता है कि वे राज्य की इस निरक्षरता और हठधर्मी के विरुद्ध न्यायालय में प्ररियाद कर सकें। न्यायालय यदि उस कानून को, मूल अधिकारों के विरुद्ध मान ले, तो उसे अवैध घोषित किया जायगा और फिर राज्य उसे प्रयोग में नहीं ला सकता। इस प्रकार मूल अधिकारों की व्यवस्था द्वारा कार्यपालिका ( Executive ) तथा व्यवस्थापिका ( Legislature ) की संभावित निरक्षरता को नियंत्रित किया जाता है।

राज्यों की निरक्षरता को नियंत्रित करने के अतिरिक्त लोकतन्त्रात्मक राज्यों में सत्तारूढ़ बहुमत पार्टी द्वारा विरोधी अल्पसंख्यक वर्गों या व्यक्तियों की स्वतंत्रता के अपहरण किये जा सकने के भय को दूर करने के लिए भी मूल अधिकारों की व्यवस्था की जाती है।

अतः, मूल अधिकार के ये साधन हैं, जिनके द्वारा एक निश्चित मात्रा में नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा की जाती है और उन रक्षित स्वतंत्रताओं की सतत उपलब्धि का आश्वासन दिया जाता है। कहा गया है कि राज्यों के अन्तिम उद्देश्य या अस्तित्व—नागरिकों के म्ख्या की पूर्ति, मूल अधिकारों द्वारा ही होती है।

भारतीय गणतन्त्र के सविधान में भारत के नागरिकों को दिये गये मूल अधिकारों का वर्णन ही नहीं है, वरन् उनकी सुरक्षा के समुचित प्रबन्ध का भी समावेश है। इस प्रकार हम पाते हैं कि भारतीय सविधान नागरिकों के मूल अधिकारों में सद्धान्तिक दृष्टि से विश्वास करनेवाला सविधान है। इस सविधान के रचयिताओं ने इस मत को स्वीकार नहीं किया कि मूल अधिकारों को सविधान में उल्लिखित नहीं करना चाहिए, क्योंकि व्यक्तियों के अधिकार समय और परिस्थिति पर निर्भर करते हैं तथा उनकी रक्षा और महत्ता जनमत पर निर्भर करती है। डाक्टर अम्बेदकर के शब्दों में “मौलिक अधिकारों को विधान-मंडलों की इच्छा पर छोड़ देना उचित नहीं था, क्योंकि भारत में लोकतन्त्र अभी तक नहीं पनप पाया था। इसलिए इन अधिकारों को सविधान में ही रखा गया है।”

भारतीय सविधान में मूलभूत अधिकार—भारत के नागरिकों को दिये गये मूल अधिकारों का उल्लेख सविधान के तीसरे भाग में, धारा १२वीं से ३५वीं तक, पाया जाता है। इन अधिकारों का प्रतिपादन बड़े ही विशद रूप से किया गया है और कुछ लेखकों का दावा है कि इन अधिकारों की लम्बी तथा अर्थपूर्ण सूची दुनिया के प्रायः सभी सविधानों के मूल अधिकार-सम्बन्धी सूचियों से अधिक बड़ी और विस्तृत है।

इन अधिकारों के विस्तार के पूर्व इनकी मुख्य विशेषताओं का उल्लेख आवश्यक है।

### मुख्य विशेषताएँ —

(क) सर्वोच्च—संविधान देश का सर्वोच्च विधान होता है और उसमें वर्णित होने के कारण ये अधिकार भी सर्वोच्च हैं।

(ख) सीमित—ये अधिकार असीमित (Unlimited) नहीं हैं। इनपर युक्तिमग्न प्रतिबन्ध (Reasonable Restriction) लगा दिये गये हैं।

(ग) सरनिष्ठ—इन अधिकारों की मर्यादा ही भी व्यवस्था संविधान में ही कर दी गई है। इनके सरक्षण या दायित्व स्वतंत्र तथा शक्तिशाली न्यायपालिका को सौंपा गया है।

(घ) स्थगन—मर्यादाहीन अवस्था (Emergency) में इन अधिकारों को स्थगित किया जा सकता है। मूल अधिकारों का विवरण—

भारत के नागरिकों को निम्नलिखित मान मूल अधिकार दिये गये हैं—

- (१) समता का अधिकार (Right to Equality),
- (२) स्वतंत्रता का अधिकार (Right to Liberty),
- (३) शोषण के विरुद्ध अधिकार (Right against Exploitation),
- (४) धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार (Right to Freedom of Religion),
- (५) सांस्कृतिक तथा शिक्षा-सम्बन्धी अधिकार (Cultural and Educational Rights),
- (६) सम्पत्ति का अधिकार (Right to property),
- (७) संवैधानिक उपायों का अधिकार (Right to Constitutional Remedies)।

उपरोक्त मान मूल अधिकारों के अनिवार्य तथा इनके वर्णन से पूर्व ही (१२वां तथा १३वां धाराओं में) कुछ सामान्य उपबन्धों का भी उल्लेख किया गया है। अतः इसके पहले कि हम इन मान अधिकारों का, एक-एक करके विवरणानुसार अध्ययन प्रस्तुत करें, इन सामान्य उपबन्धों की थोड़ी चर्चा भी आवश्यक प्रतीत होती है।

(१) सामान्य (General)—इन उपबन्धों का वर्णन संविधान की १२वीं तथा १३वीं धाराओं में पाया जाता है। इनका उद्देश्य सभी मान मूल अधिकारों की रक्षा करना है। १२वां धारा के अनुसार मूल अधिकारों के क्षेत्र को पर्याप्त रूप में व्यापक तथा विस्तृत बनाया गया है। इसमें कहा गया है कि सब-सरकार, राज्य-सरकार, स्थानीय तथा राज्यों के विधान-मंडल तथा सभी स्थानीय एवं अन्य अधिकारी, जो भारतीय राज्य-क्षेत्र में हैं, अथवा भारतीय राज्य-क्षेत्र के बाहर हैं, लेकिन भारत-सरकार के निर्दोषण में हैं, मूल अधिकारों के लागू होनेवाले क्षेत्र में पड़ते हैं। इस प्रकार, इस धारा के अनुसार सभी सत्त

मूल अधिकार भारत के सभी क्षेत्रों में, जो भविष्य में भी भारत के अन्दर आयेंगे या भारत के नियन्त्रण में रहेंगे, लागू होंगे तथा यह भारत-सरकार के सभी तरह के अधिकारियों को इन अधिकारों के अतिक्रमण करने से नियंत्रित करता है।

संविधान की १३वीं धारा के अनुसार भारत के राज्य-क्षेत्र के अन्तर्गत सब प्रचलित विधियाँ—जैसे कानून, आदेश, रुबियों, प्रथाएँ आदि, जो संविधान के लागू होने के पहले या बाद बनी हैं—उस मात्रा तक शून्य तथा गैरकानूनी होंगी, जिस मात्रा तक वे इन मूल अधिकार-सम्बन्धी उपबन्धों से असंगत हैं। इन मूल अधिकारों को छीनने या कम करने-वाला कोई भी कानून राज्य द्वारा नहीं बनाया जायगा और यदि राज्य इस प्रकार के अनि-क्रमण करने की हठधर्मी करेगा, तो इस प्रकार का बना हर एक कानून मूल अधिकारों के उल्लंघन करने की मात्रा तक शून्य तथा अवैध होगा।

इन मूल अधिकारों की रक्षा का कार्य देश की न्यायपालिका को सौंपा गया है। संविधान लागू होने के दिनों से अबतक इस धारा का उपयोग करते हुए भारत के न्यायालयों ने बहुत-से कानूनों को अवैध घोषित किया है। उदाहरण के लिए उच्चतम न्यायालय ने सन् १९५० ई० के नजरबन्दी कानून (Preventive Detention Act) की १४वीं धारा को गैरकानूनी ठहराया, क्योंकि यह कानून संविधान की २०वीं तथा २२वीं धाराओं के विरुद्ध था। इसी प्रकार, पूर्वीपञ्जाब जन-सुरक्षा-कानून की धारा ७ (१९४९), मध्य-प्रदेश और वरार के वीथी-निर्माण संधी कानून की धारा ३ और ४ (१९४८) इत्यादि कानून भी अवैध घोषित किये गये हैं।

## मूल अधिकारों का वर्णन

१. समता या समानता का अधिकार (Right to equality)—इन अधिकारों का वर्णन संविधान की १४वीं से १८वीं धाराओं में किया गया है। इस संविधान

समानता का अधिकार

- (क) कानून के सामने बराबरी;
- (ख) सामाजिक समानता,
- (ग) अवसर की समानता,
- (घ) अस्पृश्यता का अन्त,
- (ङ) पदवियों का अन्त।

के द्वारा देश में जनतन्त्रात्मक शासन की व्यवस्था की गई है और इस शासन का मूलभूत सिद्धान्त होता है—सब व्यक्तियों की समानता। अनएव, समता के अधिकार के अनुसार भारत के सभी नागरिक कानून की नजर में एक समान समझे जायेंगे। धर्म, जाति, जन्म, नस्ल, कुल, लिंग, जन्म-स्थान

आदि के आधार पर राज्य किसी भी नागरिक के साथ भेद-भाव आदि का वर्ताव नही करेगा।

समानता के अधिकार द्वारा पाँच प्रकार के निम्नलिखित अधिकार दिये गये हैं—

(क) कानून के सामने बराबरी (Equality before law, — इसके अनुसार भारत के सभी नागरिक कानून की नजर में समान समझे जायेंगे और सबको कानून का समान सख्तण प्राप्त होगा। राज्य कोई भी ऐसा कानून नहीं बना सकता, जो भारत राज्य-क्षेत्र के किसी भी व्यक्ति को कानून के सामने समता से अथवा ज्ञान के समान सख्तण से वंचित करे।

अर्थात्, भारत का कोई भी नागरिक, बड़ा या छोटा, ऊँच या नीच अमीर या गरीब, कानून के परे नहीं है। कानून के आचरण की दृष्टि से सरकारी तथा गैरसरकारी व्यक्तियों में भी विभेद नहीं किया गया है। किसी भी नागरिक को विशेष सुविधा नहीं दी गई है। समाज में कोई विशेषाधिकार-प्राप्त वर्ग (Privileged class) नहीं हो सकता। राज्य के सभी वर्गों के लोग देश के शासक कानून के अन्तर् में होंगे। एक ही प्रकार के अपराध के लिए मुकदमा चलाने का अधिकार सभी वालिग व्यक्तियों के लिए एक समान ही होगा। सभी नागरिकों को न्याय पाने का समुचित अवसर देना और समान परिस्थिति के व्यक्तियों के साथ समान व्यवहार किया जायगा। सर्वोच्च न्यायालय ने 'चिरजित लाल बनाम भारत-सरकार' (१९५० ई०) तथा 'गंगा-नगर बनाम अनवर अली नगर' नामक मुकदमों में कहा था कि यदि कानून की नजर में किसी को व्यक्तियों के स्थान बराबर हो, तो उनमें किसी भी प्रकार का भेद-भाव नहीं किया जायगा।

कानून के सामने इन बराबरी का अर्थ यह नहीं है कि नागरिकों के बीच न्यायोचित भेद-भाव नहीं किया जायगा। विधायिका को नागरिकों में उचित तथा बुद्धिमत्त वर्गीकरण करने का अधिकार है, पर ऐसा करने में मनमानी नहीं की जा सकती।

(ख) सामाजिक भेद-भाव करने की मनाही—धारा १५ के अनुसार राज्य किसी नागरिक के विरुद्ध केवल धर्म, मूल, वंश, जाति, लिंग, जन्म-स्थान अथवा इनमें से किसी एक के आधार पर कोई विभेद नहीं करेगा। उपर्युक्त आधारों पर कोई नागरिक दुसरे, भेद-जनकियों, सार्वजनिक मनोरंजन के स्थानों में प्रवेश पाने में वंचित नहीं किया जा सकता और न कुँओं, तालाबों, स्नान-घाटों, पार्कों तथा सार्वजनिक सभागम के स्थानों के, जिन्हें राज्य से सहायता मिलती है या जो सार्वजनिक उपबन्ध के तहत हैं, उपयोग करने में ही रोक जायगा।

लेकिन राज्य को स्त्रियों तथा बच्चों के लिए विशेष व्यवस्था कर देने का अधिकार है। मद्रास में दिये गये प्रथम आन्दोलन (१९६१ ई०) द्वारा राज्य को पिछड़े वर्ग के लोको, अनुसूचित जातियों और जनजातियों या आदिवासियों के विधान के लिए विशेष सामाजिक तथा शैक्षिक सुविधाएँ प्रदान कर देने का अधिकार दिया गया है।

(ग) रार्वजनिक पदों की प्राप्ति में अवसर की समानता—सविधान की १६वीं धारा के अनुसार राज्याधीन सभी नौकरियों या पदों पर निशुक्ति के सवध में सभी नागरिकों को अवसर की समानता प्रदान की गई है। सविधान साफ शर्तों में इस बात की घोषणा करता है कि केवल धर्म, मूल, वंश, जाति, लिंग और जन्म-स्थान के आधार पर अथवा इनमें से किसी एक के आधार पर किसी नागरिक के लिए राज्याधीन किसी नौकरी या पद के विषय में किसी प्रकार की न तो अपात्रता (Disqualification) होगी और न किसी प्रकार का विभेद (Discrimination) ही किया जायगा।

परन्तु इन सम्बन्ध में एक अपवाद है। राज्य को यह अधिकार दिया गया है कि वह पिछड़े वर्ग के लोगों के लिए सरकारी नौकरियों में कुछ स्थान सुरक्षित रखे।

(घ) अस्पृश्यता (Untouchability) का अन्त—हमारे देश का सदियों पुराना सामाजिक कर्तक तथा अभिशाप-स्वरूप अस्पृश्यता की प्रथा का सदा के लिए अन्त कर दिया गया है। इस अधिकार द्वारा देश में एक बड़ा सामाजिक सुधार हुआ है। सविधान की १७वीं धारा में स्पष्ट शर्तों में कहा गया है कि अस्पृश्यता का किसी भी रूप में आचरण निषिद्ध तथा दंडनीय है। जुआकूत से उपजी किसी भी प्रकार की नियोज्यता को लागू करना अपराध होगा।

सविधान के प्रारंभ होते समय ऐसे अपराधों के लिए कोई दंड-विधान नहीं था, किन्तु संसद् द्वारा पारित सन १९५५ ई० के अस्पृश्यता-अपराध-सवधी अधिनियम (The Untouchability Offences Act, 1955) के बाद से जुआकूत के सेवभाव बरतनेवाले को ६ महीने तक के कारावास तथा ५०० रुपये जुर्माने या दोनों की सजा दी जा सकती है।

इस सवध में हमें यह स्मरण रखना चाहिए कि कानून द्वारा तो जुआकूत की प्रथा का सदा के लिए अन्त कर दिया गया है, लेकिन अब भी यह प्रथा सर्वथा निर्मूल नहीं हुई है।

(ङ) पदवियों का अन्त—इसके अनुसार सैनिक तथा शिक्षा-सम्बन्धी पदवियों को छोड़कर अन्य सभी उपाधियों का अन्त दी गई है। ऐसा इसलिए किया गया है कि सरकारी पदवियों, अंगरेजी राज्य के दिनों के समान, समाज में वर्गभेद पैदा नहीं कर सकें। कोई भी भारतीय नागरिक किसी विदेशी राज्य से कोई उपाधि स्वीकार नहीं करेगा। भारत-सरकार की सेवा में रहनेवाला कोई भी व्यक्ति, जो यहाँ का नागरिक नहीं भी है, किसी विदेशी राज्य से कोई उपाधि बिना राष्ट्रपति की सहमति के स्वीकार नहीं करेगा।

इस सम्बन्ध में यह उल्लेख कर देना आवश्यक है कि स्वतंत्र भारत में 'भारतरत्न', 'पद्म-विभूषण' तथा 'पद्मश्री' इत्यादि विभिन्न प्रकार के पदक देशसेवकों को, उनकी



समिन्ने क्षेत्रों में की गई सेवाओं के उपलब्ध में दिये जाते हैं। इनकी तुलना हमें ब्रिटिश शासन-काल की उपाधियों से नहीं करनी चाहिए, क्योंकि उस समय की पदवियाँ, जैसे—सर, के० सी० आई०, रायबहादुर इत्यादि, तो नाम के पहले अनिवार्य रूप से प्रयुक्त की जाती थीं और उनका उद्देश्य भारतवासियों को वेगमक्ति की राह से मद्रास राज्यभक्ति पर ले जाना होता था।

इन प्रकार, हम कह सकते हैं कि समता का अधिकार के इन उपग्रहों के द्वारा भारत की समस्त जनता को सामाजिक न्याय और समता की प्राप्ति हुई है।

## २. स्वतंत्रता का अधिकार

( Right to Liberty )

१६ से २२ तक की चार धाराओं में भारत के प्रत्येक नागरिक को ( भारत में निवास करनेवाले विदेशी व्यक्तियों को नहीं ) सविधान द्वारा दिये गये स्वतन्त्रताओं के अधिकारों का उल्लेख पाया जाता है। इन चार धाराओं में

(क) भाषण और विचारों की अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता,

(ख) शान्तिपूर्ण और निष्पक्ष हॉर एरन होने तथा सभा करने की स्वतन्त्रता,

(ग) सगठन या मज बनाने की स्वतन्त्रता,

(घ) भारत-राज्य-क्षेत्र में सर्वत्र बैरों-टोक घूमने और आने-जाने की स्वाधीनता,

(ङ) भारत-राज्य-क्षेत्र में किसी भी जगह निवास करने और वम जाने की स्वतन्त्रता,

(च) सम्पत्ति उपार्जन करने, रखने, उसे व्यय करने और उसे हमों को दे करने की स्वतन्त्रता,

(छ) बैंड भी पेसा, करोंवार, व्यापार और कार्य कर करने की स्वतन्त्रता।

न अल्लेख पाया जाता है। इन चार धाराओं में सबसे अधिक महत्वपूर्ण धारा १६ है, जिसके द्वारा नागरिक का मान प्रकार की निम्नलिखित स्वतन्त्रताएँ प्रदान की गई हैं—

ऊपर दिये इन 'सात स्वतन्त्रताओं' ( Seven freedoms ) पर जो दृष्टिपात करते हैं, तब पाने हैं कि एक जननवात्मक दृष्टि के नागरिकों को अपने व्यक्तिगत के विरुद्ध के लिए जिन वैयक्तिक स्वतन्त्रताओं की आवश्यकता है, वे सभी उन्हें उपलब्ध हैं।

इन अधिकारों के द्वारा भारत के नागरिकों को इन मारी दशाओं को प्राप्त कराने का प्रयत्न किया गया है, जिनसे वे खुली और आनन्दमय जीवन बिता सकें, बिना बजह उनकी शारीरिक स्वतन्त्रता का अपहरण राज्य द्वारा न हो।

इन अधिकारों का दुरुपयोग न हो, इन हेतु उन्हें असीमित तथा अनियमित नहीं रखा गया है। इनके ऊपर मर्यादाएँ लगा दी गई हैं।

१ प्रेम (Prese) की स्वतन्त्रता भी इसी में सम्मिलित है।

भाषण और विचारों की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता पर प्रतिबन्ध—कहा जा चुका है कि प्रजातन्त्रात्मक शासन-व्यवस्था को सफल बनाने के लिए भारत के नागरिकों को भाषण, लेख, मुद्रण और अन्य प्रकार से अपने विचारों को प्रकट कर सकने की स्वतंत्रता प्राप्त है। लेकिन संविधान में इस स्वतंत्रता के कुछ अपवादों का भी उल्लेख किया गया है।

संविधान में कहा गया था कि इस अधिकार के वाचजुद्द अपमान-लेख (Libel), अपमान-वचन (Slander), मानहानि (Defamation), न्यायालय का अपमान (Contempt of Court) और शिष्टता (Decency) पर आघात करनेवाले अथवा राज्य की सुरक्षा दुर्बल बनाने या राज्य के चलने की प्रवृत्ति को रोकने के लिए राज्य कोई कानून बना सकता था। हमारे संविधान-निर्माताओं ने सोचा था कि इन अपवादों से इस अधिकार का दुरुपयोग नहीं हो पायगा।

उच्चतम तथा कुछ उच्च न्यायालयों ने कुछ मुकदमों में, जैसे 'रमेश धापर बनाम मद्रास-राज्य' (१९५० ई०), यह फैसला दिया कि यदि भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता द्वारा अपराध या हत्या को प्रोत्साहन मिले या सार्वजनिक सुरक्षा खतरे में पड़े, लेकिन राज्य की सुरक्षा दुर्बल न हो, तो राज्य इस अधिकार को नियंत्रित और सीमित नहीं कर सकता। इन फैसलों से यह स्पष्ट हो गया कि इस अधिकार के दुरुपयोग को रोकने के लिए जिन अपवादों की व्यवस्था की गई थी, वे पर्याप्त नहीं थे। अतएव, जून, १९५१ ई० में संविधान में संशोधन किया गया और अपवादों की संख्या बढ़ा दी गई। कहा गया कि सार्वजनिक व्यवस्था (Public Order), अपराध के लिए उन्नीतना (Incitement to an Offence) और विदेशों से मंत्रीपूर्ण सम्बन्ध पर आघात पहुँचानेवाले कार्यों के सबंध में संघ और उसके अन्तर्गत राज्यों की सरकारें उचितसंगत प्रतिबन्ध (Reasonable Restrictions) लगा सकती हैं।

अनेक विचारकों ने संविधान के इस प्रथम संशोधन की बड़ी ही कटु आलोचना की है। उनका कहना है कि इस संशोधन के द्वारा जो भी प्रतिबन्ध लगाये गये हैं, वे बहुत ही व्यापक हैं। उदाहरणार्थ, सार्वजनिक व्यवस्था और राज्यों की सुरक्षा के नाम पर ऐसे कानून बनाये जा सकते हैं, जिनके द्वारा यह स्वतंत्रता सिर्फ दिखाने के लिए ही रह जायगी।

दूसरे जब सभ या राज्यों के विधान-मंडल, जीवन तथा व्यक्तिगत स्वतंत्रता को सीमित करने या छीनने या त्यागित करने के अतिप्राय से कोई कानून बना देते हैं, तब न्यायालय उन्हें अवैध नहीं घोषित कर सकते। ऐसा इसलिए है कि हमारे संविधान में 'विधि की उचित प्रक्रिया' (Due Process of Law) का प्रयोग न होकर 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (Procedure Established by Law) का व्यवहार किया गया है।

‘विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया’ (Procedure Established by Law) शब्दों के प्रयोग का अर्थ यह हुआ कि न्यायालय केवल इस बात की जांच करेंगे कि किसी व्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार किसी कानून से द्वारा उल्लंघित, स्थगित या कम किए जा रहे हैं या बिना किसी कानून के ही। वे इस बात पर विचार नहीं कर सकते कि जिस कानून के अनुसार ऐसा किया जा रहा है, वह कानून स्वयं उचित है या अनुचित, अच्छा है या बुरा।

तीसरे, इन अधिकारों पर, माधुरण तथा अमाधुरण दोनों हालतों में, प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं, जैसे भारत के नागरिकों से युद्ध या शांति, इन दोनों में से किसी भी मध्य में, नजरबन्द बनाया जा सकता है।

इन आलोचनाओं के आधार पर यह आगका पकट की जाती है कि नगर या राज्य-सरकारों की सत्ताबद्ध बहुमत पार्टियाँ अपनी विरोधी अल्पसंख्यक पार्टियों के लोगों के स्वतन्त्र-अधिकार का अपहरण, जग भी चाहें, कर सकती हैं। कहा गया है कि अपवादों और प्रतिबन्धों के लगा दिये जाने से स्वतंत्रता के अधिकार निरर्थक नाममात्र की एक डिग्राउंड चीज बन गये हैं।

इन अपवादों और प्रतिबन्धों के लगाने जाने तथा इस मध्य में किये गये मविधान के प्रथम सशोधन के पक्ष में यह दलील दी जाती है कि राज्य की सुरक्षा और सार्वजनिक व्यवस्था के हित में इनका होना भारत की मौजूदा हालातों में ज़रूरी बाज़िब है क्योंकि हमारे देश के नन्हें जनतंत्र को सभी तरह की प्रतिक्रियाशील (Reactionary) शक्तियों, जैसे साम्यवादी, सम्प्रदायवादी आदि, की हिंसा शर्यवाहियों से भय है।

दूसरे, कुछ राज्य-न्यायालयों ने, कानून और व्यवस्था के हित में बन्द राज्यों द्वारा उठाये गये कदमों को, अवैध घोषित कर दिया। जैसे हावरा के पास १९४८ दशक को तोड़ने की नीयत से आगे बढ़नेवाली भीड़ को तितर-बितर करने के अभिप्राय से पुलिस द्वारा किये गये लाठी-चार्ज को न्यायालय द्वारा अवैध घोषित कर दिया गया, क्योंकि पुलिस का वह काम नागरिकों को भारत-राज्य-क्षेत्र में सर्वत्र बे-रोक-टोक घूमने और आने-जाने की स्वाधीनता के विपरीत था। इस प्रकार, अजगड़ हमारे देश में अच्छी नागरिकता की अच्छी प्रवाहें नहीं हो पाई हैं।

तीसरे, हमें यह ध्यान में रखना चाहिए कि स्वतंत्रताओं पर प्रतिबन्ध लगाने के राज्य के अधिकार के सिलसिले में भारत के संसदीय मविधान में ‘युक्तिसंगत प्रतिबन्ध’ (Reasonable Restrictions) शब्द का प्रयोग किया गया है। ‘युक्तिसंगत’ शब्द के लगा देने से राज्य की विधायिका तथा कार्यकारिणी दोनों ही मनमाना नहीं कर सकते हैं;

वर्गों कि सर्वोच्च न्यायालय वरावर ही यह निर्णय दे सकता है कि लगाये गये प्रतिबन्ध युक्ति-संगत है या नहीं ।

अतः, यह नहीं कहा जा सकता है कि इन प्रतिबन्धों का लगाया जाना अनुचित है । कोई भी अधिकार पूर्ण (Absolute) अथवा असीमित (Unlimited) नहीं होता । ठीक ही कहा गया है कि अधिकार केवल कर्तव्य की दुनिया में ही जीवित रह सकते हैं । स्वतंत्रता के अधिकार इस उक्ति के अपवाद नहीं हैं, अतएव उनपर प्रतिबन्ध होते हैं और होने चाहिए । अधिकारों के दुरुपयोग को रोकने के लिए उन्हें सीमित या मर्यादित करना कतई अनुचित नहीं, क्योंकि स्वतंत्रता (Liberty) का अर्थ कभी स्वच्छन्दता (Licence) नहीं होता ।

अन्य प्रतिबन्ध—‘सार्वजनिक व्यवस्था और नैतिकता के हित में’ राज्य कानून द्वारा नागरिकों के शान्ति-वर्क और बिना हथियार लिये एकत्र हो सकते, जुलूस निकाल सकते और सभाएँ कर सकते और स्वतंत्रतापूर्वक समुदाय और मंच बना सकते के अधिकारों पर युक्ति-संगत प्रतिबन्ध लगा सकता है । इसी प्रकार, ‘सर्वसाधारण जनता के हित में और अनु-सूचित जातियों के हितों की रक्षा के प्रयोजन से’ नागरिकों को दिये गये, ‘भारत-राज्य-क्षेत्र में सर्वत्र बे-रोक-टोक घूमने, आने-जाने और किसी भी जगह निवास करने और बस जाने तथा ‘सम्पत्ति कमाने, रखने, उसे खर्च करने और उसे दूसरों को दे सकते की स्वतंत्रता’ के अधिकारों को भी राज्य द्वारा नियंत्रित किया जा सकता है ।

भारत के नागरिकों को कोई आजीविका व्यापार या क रोजगार कर सकते की दी गई स्वतंत्रता पर भी दो प्रतिबन्ध लगा दिये गये हैं । सर्वसाधारण जनता के हित को दृष्टि में रखकर नागरिकों की इस स्वतंत्रता को सीमित और नियंत्रित किया जा सकता है । उदा-हरणार्थ, बहुत-से राज्यों में मोटर-बस-सर्विस के धन्दे का प्राइवेट मालिकों के हाथ से डीन-कर, राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है । इसी प्रकार, इस अधिकार के वावजूद राज्य को यह अधिकार प्राप्त है कि वह कानून द्वारा किसी विशेष पेशे, व्यापार, कारोबार और धन्दे को कर सकते के लिए विशेष व्यावसायिक या टेक्निकल योग्यता निश्चित कर सके और नागरिकों को बिना शामिल किये कोई व्यवसाय, उद्योग तथा व्यापार चलावे ।

यह सदैव स्मरण रहना चाहिए कि राज्य द्वारा लगाये जानेवाले ऊपर कहे गये सभी प्रतिबन्ध ‘युक्तिसंगत’ होने चाहिए । एक-दो मामलों में जबकि राज्यों ने इसे ध्यान में नहीं रखा, उनके कानून न्यायालयों द्वारा अवैध घोषित कर दिये गये । जैसे, सन् १९५० ई० में, ‘मध्यप्रदेश-वीपी कानून’ को न्यायालय ने असंगत और असंवैधानिक घोषित इसलिए कर दिया कि कुछ प्राप्ति में खेती के साथ सवध रहनेवाले लोगों को वीपी बनाने के धन्दे

से रोलने के प्रयोजन से बनाया गया वह कानून नागरिकों के जीविकोपार्जन के अधिकार पर अनुचित प्रतिबन्ध लगाता था ।

**अपराध के लिए सजा पाने की सुरक्षा**—कहा जा चुका है कि मविधान द्वारा दिये गये स्वनयना के अधिकारों का उल्लेख १६ से २० धाराओं में किया गया है । १६वाँ धारा में वर्युत ७ प्रकार के अधिकारों की चर्चा हम ऊपर कर आये हैं । २०वीं धारा के अनुसार किसी भी भारतवासी को किसी अपराध के लिए उस समय तक दोषी नहीं ठहराया जा सकता और न सजा ही दी जा सकती, जबनक कि अपराध करने के समय उसने किसी लागू या चालू कानून का उल्लघन (Violation) न किया हो और न उनको उससे अधिक हरुद ही दिया जा सकता है, जो डम अपराध के करने के समय कानून के सुतार्थित दिया जा सकता था । इसका आशय यह है कि राज्य ऐसा कानून नहीं बना सकता, जो किसी बीती घटना पर लागू हो सके । ऐसे कानूनों को अंगरेजी में 'एक्ज-पोस्ट-फैक्टो लॉज' (Ex-Post-Facto Laws) कहते हैं । न्यायालय से हरिहत हुए बिना किसी व्यक्ति को अपराधी नहीं माना जा सकता और अपर धियों को कानून के अनुसार ही सजा दी जा सकेगी ।

डमके अतिरिक्त किसी व्यक्ति पर एक अपराध के लिए एक बार से अधिक न तो अभियोग ही चलाया जा सकता है और न उसे एक अपराध के लिए एक बार से अधिक सजा ही दी जा सकती है । किसी अपराध में किसी अभियुक्त ने स्वयं अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए वाच्य नहीं किया जा सकता । डमका अर्थ यह हुआ कि अभियोग को निदध करने का भार अभियोग लगानेवाले पर है, न कि डमपर, जिसके विरुद्ध अभियोग लगाया गया हो ।

**प्राण तथा शारीरिक स्वाधीनता की रक्षा**—सविधान की २१वीं धारा के अनुसार किसी व्यक्ति को अपने जीवन, प्राण अथवा शारीरिक स्वाधीनता के अधिकार से 'कानून द्वारा विहित प्रक्रिया' (Procedure established by Law) को छोड़कर अन्य किसी प्रकार से वर्यित नहीं किया जा सकता ।

यदि किसी व्यक्ति को गिरफ्तार किया जाय, तो जरूरी है कि उसे बयासम्भव शीघ्र गिरफ्तारी का कारण बताया जाय । बिना कारण बताये किसी को हवालात या जेलराने में बन्द नहीं रखा जा सकता । गिरफ्तारी के २४ घण्टों के अन्दर गिरफ्तार व्यक्ति को निरुद्धर मैजिस्ट्रेट के सामने पेश किया जाय और बिना उस मैजिस्ट्रेट के हुकम के किसी व्यक्ति को २४ घण्टे से अधिक समय के लिए हवालात या जेल में नहीं रखा जा सकता । गिरफ्तार हुए प्रत्येक व्यक्ति को यह अधिकार है कि वह अपनी पसन्द के वकील से परामर्श कर सके और उससे अपनी ररवी करा सके ।

उपयुक्त उपबन्ध उन व्यक्तियों के सबंध में लागू नहीं होंगे, जो (१) उस समय भारत के किसी राज्य-देश के नागरिक हो और (२) जिन्हें नजरबन्दी-कानून (Preventive Detention Act) के अन्तर्गत गिरफ्तार किया गया हो ।

स्वातन्त्र्य-अधिकार वाले उपविभाग की अंतिम धारा, यानी धारा २२, के अनुसार यदि एक ओर सच तथा राज्यों की सरकारों को यह अधिकार दिया गया है कि वे मुकदमा चलाये बिना भी किसी व्यक्ति को गिरफ्तार और नजरबन्द करने के लिए कानून बना सकती हैं, तो दूसरी ओर बन्दीकरण और निरोध से नागरिकों की सुरक्षा की व्यवस्था भी की गई है ।

सविधान में बन्दीकरण या निवारक-निरोध-कानून ( Preventive Detention Act) की भी व्यवस्था है । इसके अनुसार सच या राज्य-सरकारें यदि सन्तुष्ट हों या उन्हें विश्वास हो कि किसी व्यक्ति की गतिविधि (१) भारत या भारतीय राज्य-क्षेत्र के अन्तर्गत किसी राज्य की शान्ति और सुरक्षा या (२) विदेशों के साथ भारत के संबंध तथा भारत की शान्तिपूर्ण स्थिति या (३) देश में आवश्यक सेवाएँ (Essential services) बनाने रखने की दृष्टि से अनुचित या हानिकारक हो, लेकिन उसे न्यायालय में प्रमाण द्वारा अपराधी सिद्ध करके दण्डित करना सरकार के लिए समभव नहीं हो, ऐसी दशा में राज्य उस व्यक्ति को तीन महीने के लिए गिरफ्तार कर सकता है और उसपर बिना मुकदमा चलाये ही उसे जेल में रखा सकता है । इसी को नजरबन्द करना कहा जाता है ।

इसी प्रकार की नजरबन्दी से नागरिकों की सुरक्षा के हेतु यह भी कहा गया है कि नजर-बन्द व्यक्तियों को राज्य के द्वारा गिरफ्तारी के बाद यथासम्भव जल्द-से-जल्द गिरफ्तारी के कारणों को बता दिया जाना चाहिए । साथ-ही-साथ उन कारणों के सबंध में सरकार के सामने अपना मत प्रकट कर सकने का अवसर भी उन्हें दिया जाना चाहिए । इसमें उन अभियुक्तों को वकील से सलाह लेने की सुविधा दी जायगी । दस सप्ताह से अधिक किसी को भी बिना परामर्श-समिति की सहमति के कैद में नहीं रखा जायगा । नजरबन्द लोग विशेष स्थितियाँ में परोल (Parole) पर छोड़े जा सकेंगे । लेकिन यदि राज्य यह कहे कि किसी व्यक्ति की नजरबन्दी का कारण या तथ्य (Facts) बताना लोकहित के विपरीत है, तो उन तथ्यों को बताने के लिए राज्य को मजबूर नहीं किया जा सकता । तीन महीनों की अवधि भी दो तरह से बढ़ाई जा सकती है ।

(१) अगर इस अवधि के अन्त होने के पहले परामर्श-समिति\* (Advisory Board) यह राय दे कि अवधि बढ़ा दी जानी चाहिए ।

१ इस समिति में तीन सदस्य होंगे, जो किसी उच्च न्यायालय के न्यायाधीश रह चुके हों या न्यायाधीश होने की योग्यता रखते हों ।

(२) यदि समझ किसी विशेष परिस्थिति के लिए कानून बनाकर बिना परामर्श-समिति की स्वीकृति के भी, उन अधिक को बढ़ा दे।

भारतीय समय द्वारा बनाये गये मन् १६१० ई० के नजरबन्दी-कानून के अनुसार राज्य की यदि वे किसी भी व्यक्ति को एक वर्ष तक बिना मुकदमा चलाने ही नजरबन्द रखा जा सकता है। इस प्रकार, किसी भी समय में शासन के किसी भी नागरिक को नजरबन्द किया जा सकता है। तीन महीनों या उससे कम समय के लिए राज्य पूरी मनमानी कर सकता है और राज्य द्वारा बनाये गये नजरबन्दी के कारणों की सत्यता या असत्यता की जांच करने का अधिकार न्यायालयों को नहीं दिया गया है।<sup>१</sup>

सविधान की इस २०वीं धारा की सबसे अधिक आलोचना की गई है। कहा गया है कि धारा १६ में जो प्रतिबन्ध नागरिकों के मौलिक अधिकारों पर लगाये गये हैं, वे नागरिकों की स्वतन्त्रताओं पर निर्बंधन (Restrictions) लगाने के अभिप्राय में, लेकिन धारा २० के प्रतिबन्धों का आशय तो व्यक्तियों (Persons) को जीवन की स्वतन्त्रता से पूर्णतः वंचित (Deprive) करने में मय्य है। कुछ लोगों ने तो यहाँ तक कहा है कि इस धारा के द्वारा देश में फासिज्म (Fascism) की दुनियाद डाली गई है और सविधान में नागरिकों को जो भी मौलिक अधिकार दिये गये हैं, उन्हें मरिडिफाई कर दिया गया है अथवा उन पर पानी डेर दिया गया है। बर्रेशी टेक्चर के अनुसार निवारक निरोध-अधिनियम, दमन का अधिकार-पत्र (Charter of Oppression) और स्वतन्त्रता के नियम का अधिकार-पत्र (Charter of Denial of Liberty) है।

हमें डरना है कि इस तरह की आलोचनाएँ सही तक मय्य हैं। ऊपरी मनह तक ही यदि कानून में यह अवश्य दीयना है कि इस धारा के द्वारा मरिडिफाई करने की सरकार अपने राजनीतिक विरोधियों का दमन करने तथा नागरिकों की स्वतन्त्रता को छीनने की बहुत ही बड़ी शक्ति पानी है। जन्मे सविधान लाग हुआ है, लगातार नजरबन्दी कानून बनते रह रहे हैं और हजारों व्यक्ति नजरबन्द स्थित गये हैं। दुनिया के किसी भी प्रजातन्त्रवादी देश में भारत की तरह किसी भी समय और परिस्थिति में (युद्ध या शांति, माधाराण या सफ़र-काल) नागरिकों को नजरबन्द करने का करने की व्यवस्था नहीं पाई जाती है।

१ विहार के संजनारायण का के मुकदमे में उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश श्री फजल हुसैन का कथन "आप अपनी नजरबन्दी के विरुद्ध सरकार से प्रार्थना कर सकते हैं। यदि कानून-सम्बन्धी कोई बात हो, यदि कानून का अतिक्रमण हुआ हो तो हम आपकी प्रार्थना पर विचार कर सकते हैं। किन्तु मुश्किल यह है कि कारण की सत्यता या असत्यता पर विचार करने का हमें अधिकार नहीं है।"

अपने देश की मौजूदा परिस्थितियों की तहों में जाने के फलस्वरूप हम पाते हैं कि आज चर्चे व्यक्तियों, संस्थाओं और शक्तियों की कमी नहीं है, जो राष्ट्र-विरोधी एवं हिंसात्मक अराजकता की भावनाओं को फैलाकर हाल ही में हासिल की गई राष्ट्रीय स्वाधीनता को नष्ट करने तथा भारत के वर्तमान आर्थिक और सामाजिक जीवन को अस्त-व्यस्त करने में सक्षम हों। भारत में आज भी तोड़-फोड़, हिंसा और साम्प्रदायिक वैमनस्य की विपैली भावना को भड़कानेवालों की कमी नहीं है। ऐसे लोगों को अपराध कर चुकने के समय तक स्वतंत्र छोड़ना हितकर नहीं होता और फिर साधारण कानून द्वारा उनके साथ उचित कार्रवाई भी नहीं की जा सकती। अतः, इन देश और समाज-विरोधी तत्त्वों का सामना करने के लिए इस प्रकार के प्रतिक्रिया आवश्यक हैं।

इसके अलावा सरकार को बिल्कुल तानाशाही करने की आजादी भी नहीं दी गई है। अधिकारियों द्वारा निगोप व्यक्ति न रही इस कानून के पजे में जकड़ लिये जायें, इस हेतु की गई नागरिकों का सरका का वर्णन ऊपर किया जा चुका है। परामर्श-समिति की स्थापना द्वारा इस कानून के दुरुपयोग को बहुत दूर तक रोका गया है, क्योंकि यदि समिति की राय में किसी व्यक्ति को नजरबन्द करने के कारण पर्याप्त नहीं हों, तो सरकार को उसे रिहा करना पड़ेगा। परामर्श-समिति के भी ऊपर न्यायालय हैं, जो बराबर ही नजरबन्दों को रिहा करने का आदेश सरकारों को दे सकते हैं और दे रहे हैं, यदि उनकी राय में नजरबन्दी के कारण स्पष्ट नहीं है। और इन सभी उपायों के ऊपर जनमत का भय है। कोई भी प्रजातन्त्रात्मक सरकार जनमत की अवहेलना नहीं कर सकती है।

अतः, सब या राज्यों की सरकारों के लिए यह सुगम नहीं है, जैसा आलोचकों का दावा है, कि किसी व्यक्ति को बिना पर्याप्त कारण के नजरबन्द रख सकें और इस प्रकार नागरिकों की स्वतन्त्रता को हथक लें।

### ३. शोषण के विरुद्ध अधिकार

#### ( Right Against Exploitation )

संविधान की धारा २३ और २४ में शोषण के विरुद्ध अधिकार का उल्लेख किया गया है, जिसके फलस्वरूप भारत का कोई भी नागरिक किसी दूसरे मनुष्य का शोषण नहीं कर सकता। इस प्रकार के मूल अधिकार की व्यवस्था भारत के संविधान में इसलिए की गई कि स्वतन्त्रता-प्राप्ति के समय में भी हमारे देश में सदियों पुरानी सामाजिक कुदृष्टियों तथा प्रथाएँ प्रचलित थीं, जिनके द्वारा एक मनुष्य द्वारा दूसरे मनुष्य का शोषण होता था। जैसे मद्रास में देवदामी-प्रथा तथा राजस्थान में बंदि-प्रथा। इन सामाजिक कुदृष्टियों तथा दासता की प्रथाओं का अन्त करने के लिए निम्नलिखित व्यवस्थाएँ की गई हैं—



(क) बारा २३ के अनुसार भारत-क्षेत्र में मनुष्यों (स्त्री, पुरुष और बच्चे) का क्रय-विक्रय करना अपराध घोषित किया गया है और इस अपराध के लिए कानून द्वारा दंड देने की व्यवस्था की गई है। वेगारी और अन्य प्रकार से जबरदस्ती लिया हुआ काम या श्रम कानून के विरुद्ध टहकाया गया है। इसका उल्लंघन करना दण्डनीय माना गया है।

लेकिन, राज्य को यह अधिकार होगा कि सार्वजनिक प्रयोजन के लिए लोगों से अनिवार्य सेवा ले सके। जैसे युद्ध के समय या किसी अन्य राष्ट्रीय विपत्तियों के समय में सरकार नागरिकों को बाधित रूप में विविध प्रकार के कार्य करने के लिए विवश कर सकती है। दुवर्कों को अनिवार्य रूप में सेना में भरती किया जा सकता था किसी भी व्यक्ति को भेजा स्त्रोतरी का ठों के लिए प्राप्त की जा सवेधी। परन्तु, ऐसी अनिवार्य सेवा लेने में धर्म मूल, वंश, जाति, वर्ग आदि के आधार पर या इनमें से किसी एक के आधार पर नागरिकों के बीच भेद-भाव नहीं किया जायगा।

(ख) बारा २४ के अनुसार १८ वर्ष से ऊपर आयुवाले किसी बालक या बालिका (Child) को किसी कारखाने, खान या अन्य किसी प्रकार के खननकार्य कार्यों की नौकरी में नहीं रखाया जायगा।

जीवण के विरुद्ध अधिकार द्वारा भारत के स्वतंत्र नागरिकों से आर्थिक शोषण से बचाया गया है। एक 'लोकमंगलकारी राज्य' (Welfare State) की स्थापना के लिए आर्थिक स्वतंत्रता का होना आवश्यक था। कुछ आलोचकों का कहना है कि इस बारा में औरतों का जिक्र नहीं होने के कारण एक कमी रह गई, क्योंकि कम आयु के बालक या बालिकाओं के समान स्त्रियों को भी कम मजदूरी दी जाती है। यह सुझाव दिया गया है कि बच्चों की उम्र-सीमा १४ न होकर १६ होनी चाहिए थी और स्त्रियों के खानों और कारखानों में रात्रि के समय काम लिया जाना निषिद्ध होना चाहिए था।

## (४) धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार

### (Right to Freedom of Religion)

भारतीय गणतंत्र का मविधान हमारे देश में एक धर्म-निरपेक्ष-राज्य (Secular State) की स्थापना करता है। राज्य की दृष्टि में देश में प्रचलित सभी धर्म समान हैं। अतः बारा धारा २५ से २८ में नागरिकों का दिये गये धार्मिक स्वतंत्रता के अधिकारों का संश्लेष किया गया है।

१. अंगरेजी शासन-काल में जमींदार तथा सरकारी अधिकारियों द्वारा बेहतर के तरीकों से समय-समय पर बिना मजदूरी दिये जबरदस्ती काम करा ने की था।

धारा २५ में कहा गया है कि प्रत्येक व्यक्ति को, सार्वजनिक सुव्यवस्था, सदाचार और स्वास्थ्य तथा राज्य के अन्य नियमों का पालन करते हुए, किसी भी धर्म को अबाध रूप से मानने, आचरण करने, बिना रोक-टोक उसका प्रचार करने तथा अंतःकरण की स्वतंत्रता (Freedom of Conscience) का समान अधिकार होगा। अपने-अपने धर्म का प्रचार करना, अन्य धर्मों के माननेवालों को अपने धर्म में दीक्षित (Convert) कर सकना और स्वयं दूसरे धर्म में दीक्षित हो सकना भी इस अधिकार के अन्दर आता है।

सिक्खों को कृपाश धारण करने की भी आज्ञा दी गई है। लेकिन, राज्य को यह अधिकार दिया गया है कि वह धार्मिक आचरण से सम्बन्धित किसी आर्थिक, विनियम, राजनीतिक अथवा अन्य किसी प्रकार की लौकिक क्रियाओं को कानून द्वारा नियमित तथा प्रतिबन्धित कर सके। राज्य को समाज-कल्याण और सुधार के लिए हिन्दुओं की सार्वजनिक धर्म-संस्थाओं को कानून के द्वारा सभी वर्गों तथा विभागों के हिन्दुओं के लिए खोल सकने का अधिकार है। सिक्ख, जैन और बौद्ध लोग भी हिन्दुओं की कोटि में ही रखे गये हैं।

धारा २६ के अनुसार सभी धार्मिक सम्प्रदायों को सार्वजनिक सुव्यवस्था, सदाचार और स्वास्थ्य-संबन्धी नियमों के अधीन रहते हुए, धार्मिक कार्यों तथा धार्मिक दान-संबन्धी सस्थाओं को स्थापित और पोषित करने का अधिकार होगा। उन्हें धार्मिक कार्य-सम्बन्धी विषयों के प्रबन्ध करने, चल और अचल सम्पत्ति पर (Movable and Immovable Property) के अर्जन तथा स्वामित्व और ऐसी सम्पत्ति पर कानून के अनुसार प्रशासन करने का अधिकार होगा।

धारा २७ के अनुसार किसी भी व्यक्ति को ऐसे कर (Tax) देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता, जिसकी आमदनी किसी धर्म अथवा धार्मिक सम्प्रदाय-विशेष की उन्नति या पोषण में खर्च होने के लिए विशेष रूप से विनियुक्त (Specially appropriated) कर दी गई हो। २८वीं धारा के अनुसार किसी शिक्षा-संस्था में, जिसका पूरा खर्च राज्य-निधि (State Funds) से मिलता हो, कोई धार्मिक शिक्षा नहीं दी जायगी। परन्तु यह बात ऐसी शिक्षा-संस्थाओं पर लागू न होगी, जिनका प्रशासन तो राज्य करता हो, किन्तु जो किसी ऐसे धार्मिक दान या ट्रस्ट (Religious Endowment or Trust) के अधिन स्थापित हुई हो, जिसके अनुसार उस संस्था में धार्मिक शिक्षा देना आवश्यक हो। इसके अलावा राज्य द्वारा स्वीकृत अथवा राज्य से आर्थिक सहायता पानेवाली शिक्षण-संस्थाओं में पढ़नेवाले किसी व्यक्ति को ऐसी संस्था में दी जानेवाली धार्मिक शिक्षा में भाग लेने के लिए अथवा उसमें या उसमें लगे स्थान में दी जानेवाली धार्मिक उपासना में उपस्थित होने के लिए बाध्य नहीं किया जायगा, जबतक कि वह व्यक्ति स्वयं, यदि वह बालिग है, अन्यथा उसका उत्तरदाता, इसके लिए अपनी मजबूरी न ठेके।

य 'मरू स्वतंत्रता के अधिकार-सम्बन्धी भारतीय मविधान की ८ धाराओं को सामूहिक रूप से 'धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार-पत्र (Charter of Religious Liberty) कहा जा सकता है। भारत ऐसे देश में, जहाँ भिन्न भिन्न वर्गों के माननेवाले बड़ी संख्या में रहते हैं और जहाँ के निवासी अपने वैयक्तिक तथा सामाजिक जीवन में धर्म का प्रधान स्थान देते हैं, धार्मिक स्वतंत्रता के इन अधिकारों का अपना एक विशेष महत्व है। इन अधिकारों की सनसे बड़ी तथी यह है कि इनके द्वारा एक ओर व्यक्तियों को दी गई अन्तःकरण तथा धार्मिक उपासना की स्वतंत्रता तथा दूसरी ओर धार्मिक कुरीतियों, टांग जोर पादगदों को दूर करने तथा सामाजिक कल्याण और धार्मिक सुधार के कार्यों में दूरने के लिए राज्य को दिये गये शक्त व शक्ति के अधिकारों का एक साथ ही बलुत सुझर सामाजिक स्थापित किया गया है। लोगों की धार्मिक भावनाओं का आदर किया गया है, क्योंकि उन्हें धर्म-प्रचार की स्वतंत्रता दी गई है न कि मोक्षियन धर्म की तरह धर्म-विरोधी प्रचार की। अज्ञान, नास्तिकता का राज्य द्वारा प्रोत्साहन नहीं दिया जाएगा, बलुत राज्य नहीं उसे के प्रति नदस्वता की नीति अपनायगा। कहा जा सुझ है कि धर्म-निरपेक्षता की नीति से समाग दण जाधुनिक प्रगतिशील विचारधारा के नर्वा जाधुनिक तथा दुनिया के दृष्ट प्रगतिशील देशों से भी बड़ा-बड़ा है। यह अधिकार हमारे देशवासियों को केवल धार्मिक स्वतंत्रता ही नहीं देता, बलिक सश्रिणुता का भी पाठ पढ़ता है।

## ५. सांस्कृतिक तथा शिक्षा-सम्बन्धी अधिकार

(Cultural and Educational Rights)

भारत विभिन्नताओं और अनेकताओं का देश है। यहाँ नाना प्रकार के धर्म, बलुत-सी आपाएँ और अनेक सन्धुनियों पाई जाती हैं। अतः, भारतीय सविधान निर्माताओं ने यदि एक ओर राज्य की एकता को सुद करने तथा इन विविधताओं में एकरूपता लाने की कोशिश की, तो साथ-ही-साथ उन्होंने इन विविधताओं की रक्षा के भी उपाय किए।

सविधान की २६वीं तथा ३०वीं धाराओं में बर्णित सन्धुनियों और शिक्षा-सम्बन्धी अधिकारों के द्वारा उन्होंने हमारे देश के विविध भागों के निवासियों की निजी प्रतिभाओं को विकसित होने का समुचित अवसर प्रदान किया।

मान्यनिक और शिक्षा-सम्बन्धी अधिकार के अनुसार भारत के किसी भी भाग में बसने-वाले लोगों को अपनी सन्धुनि, शिक्षा, भाषा, लिपि तथा माहित्य को बनाने रखने तथा उनकी उन्नति करने का अधिकार है। इस अधिकार का उद्देश्य वास्तव में अल्पसंख्यक जातियों को अपनी शिक्षा और सन्धुनि-सम्बन्धी हितों की रक्षा एवं उन्नति करने का पूरा अवसर देना है। परन्तु राज्य द्वारा मान्यता-प्राप्त अथवा राज्य-कोष से सहायता पानेवाली

किसी शिक्षा-संस्था में किसी भी नागरिक को केवल धर्म, मूल, वंश, जाति, भाषा अथवा इनमें से किसी एक के आधार पर प्रवेश प्राप्त करने से वंचित नहीं किया जायगा ।<sup>१</sup>

फिर, धर्म या भाषा पर आधारित सब अल्पसंख्यक वर्गों को अपनी इच्छा के अनुसार शिक्षण-संस्थाएँ खोलने और उनका प्रबन्ध करने का अधिकार दिया गया । शिक्षण-संस्थाओं को सहायता देने में राज्य इस आधार पर विमर्द नहीं कर सकता कि कोई संस्था धर्म या भाषा पर आधारित किसी अल्पसंख्यक वर्ग के प्रबन्ध में है ।

इस अधिकार के उल्लेख का न्येय यह है कि भारत में स्थापित सघात्मक राज्य की आधार-शिला, विविधता तथा एकता का सामंजस्य एवं सम्मिश्रण कायम रहे तथा अल्प-संख्यकों को यह विश्वास रहे कि उनका भविष्य बहुसंख्यकों के हाथों में सुरक्षित है ।

कुछ विचारकों की दृष्टि में संस्कृति और शिक्षा-सम्यन्धी अधिकार भारत में एक राष्ट्रीयता के विकास में बाधा पहुँचाता है । कुछ दूर तक इस प्रकार की आलोचना सही है, लेकिन देश की जो वर्तमान स्थिति है, उसमें कठोर तथा अथी एकता का जबरदस्ती लादा जाना उचित नहीं कहा जा सकता । राज्य-पुनर्गठन-आयोग ने तो यह सिफारिश की है कि विभिन्न भाषा-भाषी अल्पसंख्यकों के इस अधिकार को संविधान में मान्यता दी जाय कि यदि पर्याप्त संख्य में विद्यार्थी हों, तो उन्हें प्रारम्भिक शिक्षा उनकी मातृभाषा में ही दी जाय और इस अधिकार को लागू करने के लिए केन्द्रीय सरकार को विशेष अधिकार दिये जायें । स्मरण रहे कि भारत के संविधान में इस प्रकार के अधिकार का उल्लेख अभी नहीं है ।

## (६) सम्पत्ति का अधिकार

### (Right to Property)

भारतीय संविधान के सबसे विवादास्पद पहलुओं में से एक सम्पत्ति का अधिकार भी है । संविधान भारत के नागरिकों को अपनी निजी सम्पत्ति रखने का अधिकार स्वीकार करता है । सभी नागरिकों को सम्पत्ति अर्जन करने, उस पर स्वामित्व

१ इस सन्ध में 'मद्रास-सरकार बनाम श्रीमती चम्पाकम दोरायजन और श्रीनिवासम् के मुकदमे (१९५० ई०) में उच्च न्यायालय का निर्णय उल्लेखनीय है । मद्रास-सरकार द्वारा जारी किये गये आज्ञा-पत्र के अनुसार एक सरकारी कॉलेज में जाति के आधार पर विद्यार्थियों की भारती की जाती थी । इन दोनों विद्यार्थियों ने मद्रास-सरकार की इस नीति को विधान-विरोधी बतते हुए इसके विरुद्ध उच्च न्यायालय में प्रार्थना-पत्र दिया । उच्च न्यायालय की पूरी चेष्टा ने इस आदेश को गैरकानूनी ठहराते हुए कहा कि सरकारी विद्यालयों में धर्म, जाति अथवा मूल, वंश के आधार पर प्रवेश नियंत्रित नहीं किया जा सकता ।

रखने तथा उसका क्रय-विक्रय करने के अधिकार दिये जाने के फलस्वरूप सम्पत्ति पर व्यक्तिगत स्वत्व के अधिकार (Right of Private Property) का सिद्धान्त स्वीकार किया गया है। धारा ३१ के अनुसार किसी भी व्यक्ति की संपत्ति राज्य द्वारा तबतक नहीं छीनी जायगी जबतक ऐसा करने के लिए विधि का प्राधिकार (Authority of Law) न प्राप्त कर लिया जाय और मुआवजा देने या क्षतिपूर्ति (Compensation) की व्यवस्था न कर दी जायगी।

व्यक्तियों की निजी सम्पत्ति की रक्षा की जिम्मेवारी राज्य पर है। बिना कानून बनाये राज्य किसी की सम्पत्ति को मनमाने तौर से तो अपने अधिकार में नहीं कर सकेगा, लेकिन सार्वजनिक कार्य या उपयोग के लिए किसी व्यक्ति की चल या अचल सम्पत्ति पर राज्य को अनिवार्य रूप से कब्जा करने का अधिकार दिया गया है। लेकिन इसके लिए बनाये गये कानून में मुआवजे की रकम तो निश्चित की ही जानी चाहिए, साथ-ही-साथ उन सिद्धान्तों का भी निरूपण होना चाहिए, जिनके आधार पर मुआवजा दिया जायगा। इस प्रकार का कानून तभी लागू हो सकेगा, जबकि राष्ट्रपति उसपर अपनी स्वीकृति प्रदान कर दें। ऐसे कानूनों को राष्ट्रपति की सम्पत्ति के लिए सुरक्षित रखे जाने की व्यवस्था इसमें भी की गई है, ताकि इस मन्त्र में जाने भी कानून बनें, उन मन्त्रों के अन्तर्गत में एम्बेडकर बनी रहे।

निम्नलिखित कानूनों पर क्षतिपूर्ति-सम्बन्धी उपबन्ध लागू नहीं होंगे—

- (क) किसी कर या अर्थदण्ड लगानेवाले कानून पर,
- (ख) सार्वजनिक स्वास्थ्य की सुरक्षा, या प्राण अथवा सम्पत्ति के सन्तुलन-निवारण के निमित्त बने कानून पर,
- (ग) भारत डोमिनियन की अथवा भारत-सरकार और अन्य देश की सरकार के बीच किये गये करार के अनुसरण में अथवा निष्कात (Evacuee property) घोषित की गई सम्पत्ति के लिए बनाये गये कानूनों पर।

## सम्पत्ति के अधिकार-संबंधी संशोधन

भूमि-सुधार के कार्यों के प्रारम्भ करने के हेतु मविधान के लागू होने के पहले से ही बहुत-से राज्य जमींदारी-उन्मूलन इत्यादि कानून बना रहे थे। कुछ उच्च न्यायालयों ने ऐसे कानूनों को अवैध घोषित कर दिया। जैसे, 'कामेश्वर सिंह बनाम बिहार-राज्य' नामक मुकदमे में पटना-हाईकोर्ट ने बिहार-भूमि-सुधार ऐक्ट, १९६० को अवैध घोषित कर दिया। अन्य राज्यों में भी ऐसे मुकदमे चल रहे थे।

(क) प्रथम संशोधन (सन् १९५१ ई०)—

अतएव, सन् १९५१ ई० में संविधान में संशोधन कर दिया गया (प्रथम संशोधन), जिसके अनुसार जमींदारी-उन्मूलन और भूमि-सुधार-सम्बन्धी कानूनों को न्यायालयों द्वारा अवैध घोषित किये जाने से बचाया गया; क्योंकि उन्हें संविधान द्वारा प्रतिपादित अधिकारों के विपरीत नहीं माना गया। इस संशोधन के द्वारा स्टेट (Estate), अर्थात् जमींदारी, जागीरदारी, मुआफी आदि तरह की सम्पत्ति को हस्तगत करनेवाला कोई भी कानून इस आधार पर अवैध घोषित नहीं किया जा सकता है कि यह मौलिक अधिकारों का उल्लंघन करता है।

इस संशोधन के द्वारा संविधान में ९वीं अनुसूची (Ninth Schedule) जोड़ दी गई और यह घोषणा कर दी गई कि इस सूची के अन्तर्गत वर्णित अधिनियमों को मूल अधिकारों के उल्लंघन करने के आधार पर अवैध नहीं माना जायगा।

इस संशोधन के बावजूद मुआवजे की रकम को न्यायालय ने चुनौती दी जा सकती थी, इस आधार पर कि वह उचित और पर्याप्त (Just, Fair and Adequate) नहीं है। सन् १९५३ ई० में पश्चिम-बंगाल बनाम धीमती बेला बनर्जी आदि के मुकदमे में न्यायालय ने कहा कि मुआवजा “फिस्ली की वृत्ति की हुई सम्पत्ति के मूल्य के बराबर होना चाहिए।”

भारत सरकार के लिए बाजार-दर (Market Rate) पर मुआवजा देना न तो संभव ही था और न उचित ही। इससे सरकार की, वृहत् सामाजिक कल्याण के ध्येय से निजी सम्पत्ति पर कब्जा करने की, नीति में बाधा आने लगी। अतएव, संविधान में फिर भी संशोधन किया गया।

(ख) चतुर्थ संशोधन (सन् १९५५ ई०)—इस संशोधन के अनुसार मुआवजा देने की रकम का प्रश्न पूर्णतः व्यवस्थापिका सभा की शक्तियों के अधीन कर दिया गया है। व्यवस्थापिका सभा द्वारा निश्चित रकम के विरुद्ध अब न्यायालय में मुकदमे नहीं किये जा सकते। राज्य किसी व्यवसाय को नियमित करने और उसमें सुव्यवस्था लाने के हेतु थोड़े समय के लिए बिना मुआवजा दिये भी उसे ले सकते हैं।

इस प्रकार, सार्वजनिक प्रयोजन के उद्देश्य से ली गई सम्पत्ति के मुआवजे की रकम का मात्रा न्यायोचित है या नहीं, इसका विचार न्यायालय नहीं कर सकते हैं। इस संबंध में विधान-मंडलों को ही अन्तिम अधिकार प्राप्त है फिर भी न्यायालय इस बात की जाँच

१ इस प्रकार की सम्पत्ति में जमीन, कम्पनी और कल-कारखाने आदि शामिल हैं।

अवश्य ही कर सकते हैं कि वहाँ मुआवजा-सवधी उपबंध सविधान पर बोलता-भात्र (Fraud on the Constitution) तो नहीं है, अर्थात् जो मुआवजा दिया गया है, वह वास्तव में मुआवजा है या एफ़मात्र धोखा।

(ग) सत्रहवों सशोधन ( सन् १९६४ ई०)— राष्ट्रीय विकास के हेतु एव समाज-वादी ढाँचे के समाज (Socialistic Pattern of Society) की स्थापना के उद्देश्य से भारत-सरकार 'स्टेट' (Estate) यानी 'भू-सम्पदा' शब्द के अर्थ को व्यापक बनाकर खुद खेती नहीं करनेवाले व्यक्तियों को जमींदारों की कोटि का मध्यवर्ती (Intermediary) मानना चाहती थी तथा ऐसी रयतवारी जमीन को भी जमींदारी जमीन की तरह हस्तगत करनेवाला कानून बनाना चाहती थी। लेकिन ५ दिसम्बर, १९६१ ई० को सर्वोच्च न्यायालय ने रयतवारी जमीन को 'स्टेट' (Estate) के अन्तर्गत नहीं माना। सर्वोच्च न्यायालय के इस निर्णय के फलस्वरूप रयतवारी जमीन पर व्यक्ति का पूर्ण अधिकार था और इसे सरकार हस्तगत नहीं कर सकती थी। रयतवारी जमीन पर व्यक्तिगत अधिकार को सीमित करने के उद्देश्य से सविधान का सत्रहवों सशोधन किया गया। इस सशोधन का उद्देश्य था भूमि-सुधार के मार्ग की बाधाओं को दूर करना। इसके अनुसार रयतवारी जमीन को भी सरकार सार्वजनिक प्रयोजन के हेतु मुआवजा देकर छीन सकती है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि भारत के सविधान में उल्लिखित सम्पत्ति के अधिकार भी, अन्य अधिकारों की तरह, मर्यादित तथा नियन्त्रित कर दिये गये हैं। इन अधिकारों की आलोचना अनेक तथा परस्पर-विरोधी दृष्टिकोणों से की गई है। एक ओर तो उग्र समाज-वादियों और साम्यवादियों ने इसकी आलोचना इस आधार पर की है कि मुआवजा देने की शर्त लगाकर हमारे सविधान ने जमींदारों और पूँजीपतियों के स्वार्थ और हितों की सुरक्षा का प्रयत्न किया है। इनके अनुसार इन अधिकारों के कारण देश की सम्पत्ति तथा उत्पादन के साधनों का राष्ट्रीयकरण शीघ्र और भलीभाँति नहीं हो सकेगा और देश की आर्थिक विपमता दूर नहीं होगी और भारत में 'समाजवाद के आवश्यक तत्वों-सहित लोकतंत्र' (Democracy with essentials of Socialism) की स्थापना कठिन हो जायगी। दूसरी ओर व्यक्तिगत सम्पत्ति पर कष्ट विचार रखनेवाले लोगों का कहना है कि बाजारवाले मूल्य के बराबर या उससे अधिक मुआवजा दिये बिना व्यक्तिगत सम्पत्ति पर राज्य द्वारा कब्जा कर लिया जाना एक नाममात्र का अधिकार है। उनका कहना है कि सार्वजनिक प्रयोजन के नाम पर किसी व्यक्ति की कोई भी सम्पत्ति मुआवजे की किसी भी रकम पर जब छीनी जा सकती है और जब मुआवजे की रकम न्यायोचित और पर्याप्त है या नहीं, इस सम्बन्ध में न्यायालय में कोई अपील भी नहीं की जा सकती है,

तब ऐसी दशा में संविधान में दिये गये सम्पत्ति के अधिकार का क्या मूल्य या महत्त्व रह जाता है ?

असल बात यह है कि हमारा संविधान इन दोनों तीव्र विचारधाराओं के बीच का माध्यम मार्ग अपनाता है। एक ओर व्यक्तिगत सम्पत्ति पर व्यक्तियों के अधिकार को सुरक्षित रखा गया है, तो दूसरी ओर सम्पत्ति पर समाज के अधिकार को भी मान्यता प्रदान की गई है। हमारा देश लोकतंत्र शासन को कायम रखते हुए शान्तिमय उपायों द्वारा समाजवाद की ओर शनै-शनै-बढना चाहता है। इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता है कि व्यवहार में सम्पत्ति के अधिकार को राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों के अनुकूल बनाने की कोशिश होती रही है।

### संवैधानिक उपचारों का अधिकार

#### (Right to constitutional Remedies)

भारतीय संविधान में उन संवैधानिक उपचारों के अधिकारों की भी व्यवस्था की गई है, जिनके द्वारा उपर्युक्त छह मूल अधिकारों की अतिक्रमण न हो, वरन् वे सभी नागरिकों को यथेष्ट रूप में सुलभता से उपलब्ध हों। मूल अधिकारों को इस प्रकार की रक्षा का प्राविधान इसलिए किया गया है कि संविधान में उनका वर्णन कर देने मात्र से वे नागरिकों को मिल नहीं जाते।

भारतीय संविधान में नागरिकों को दिये गये मौलिक अधिकारों का केवल वर्णन ही नहीं किया गया है, वरन् धारा ३२ के अनुसार यह भी कहा गया है कि यदि राज्य या अन्य

#### संवैधानिक उपचार

- (क) बन्दी-प्रत्यक्षीकरण
- (ख) परमादेश
- (ग) प्रतिषेध
- (घ) अधिकार पृच्छा
- (ङ) उत्प्रेषण

कोई व्यक्ति किसी नागरिक के मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण या अपहरण करे, तो वह नागरिक अपने उन मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) की शरण ले सकता है। इस न्यायालय को नागरिकों के मौलिक अधिकारों की रक्षा करने के लिए समुचित निर्देश (Direction), आदेश (Orders),

या लेख (Writs) जारी कर सकने का अधिकार दिया गया है। भारत की पार्लियामेन्ट को यह भी अधिकार है कि वह किसी अन्य न्यायालय को इस प्रकार के लेख जारी करने का आदेश दे सके। हम जानते हैं कि उच्च न्यायालयों (High Courts) को यह अधिकार प्राप्त है।<sup>१</sup>

१ संविधान की धारा २२६ के अनुसार।



सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी किये गये लेख (Writs), (१) बन्दी-प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus), (२) परमादेश (Mandamus), (३) प्रतिषेध (Prohibition), (४) अधिकार-पृच्छा (Quo-Warranto) और (५) उत्तरेण-लेख (Certiorari) के रूप में हैं। इन लेखों के अलावा अन्य तरह के लेख भी सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी किये जा सकते हैं।

(क) बन्दी-प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus)—इसका शाब्दिक अर्थ है—शरीर उपस्थित करना। यह लेटिन भाषा का शब्द है, जिसका अर्थ है कि 'तुम अपना शरीर रख सकते हो।' इसे बन्दी व्यक्तियों को छुटकारा दिलाने के लिए जारी किया जाता है। इसके अनुसार न्यायालय किसी भी अधिकारी (मन्त्री, मजिस्ट्रेट, सचिव, सैनिक या पुलिस अधिकारी में से किसी) को आज्ञा दे सकता है कि बन्दी को कानून के विरुद्ध हवालात में न रखा जाय और उसको नजदीकी इलाकाधिकारी के सम्मुख पेश किया जाय।

यह बन्दी के आवेदनपत्र पर जारी किया जाता है, जहाँ उसको कानून के विरुद्ध गिरफ्तार कर लिया गया हो।

यदि न्यायालय इस बात से गृह्यमान हो कि किसी व्यक्ति का बन्दीकरण कानून के अनुसार नहीं हुआ है, तो उस व्यक्ति को रिहा करने का हुक्म दे सकता है। यह लेख कार्यकारिणी से नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा करना है। सर्वोच्च न्यायालय के लागू होने के बाद से कई बार इसका प्रयोग भी हुआ है।

(ख) परमादेश (Mandamus)—इसका शाब्दिक अर्थ है 'हम आज्ञा देते हैं।' यह भी एक प्रकार का आदेश ही है, जिसके द्वारा सर्वोच्च न्यायालय किसी सार्वजनिक निकाय (Public Body), सार्वजनिक कर्मचारी, निगम (Corporation), संस्था या अपने अधीनस्थ न्यायालयों को अपने कर्तव्य का कानून के अनुसार पालन करने की आज्ञा देता है। इसे एक आज्ञा कहा गया है, जिसके द्वारा किसी अधिकारी को 'क्रिया' करने का आदेश दिया जाता है। इसका प्रयोग साधारणतः सार्वजनिक कामों के लिए होता है।

(ग) प्रतिषेध (Prohibition)—यह उस प्रकार का लेख है, जिसे उच्च न्यायालय अपने अधीनस्थ तथा नीचली अदालतों के लिए जारी करता है। यह नीचली अदालतों को अपने अधिकारक्षेत्र (Jurisdiction) से बाहर जाने से रोकने के लिए जारी किया जाता है। स्मरण रहे कि यह लेख किसी कार्यपालिका या व्यक्तिगत संस्था पर जारी नहीं किया जा सकता।

(घ) अधिकार-पृच्छा (Quo-Warranto)—इसका अर्थ है 'किस अधिकार-

‘से है’ ? इस लेख के द्वारा न्यायालय किसी व्यक्ति को, जिसने गैरकानूनी तरीके से किसी पद या अधिकार आदि को प्राप्त किया हो, उसके उपयोग से रोक सकता है।

(ङ) **उत्प्रेषण-लेख (Certiorari)**—इसका अर्थ है कि ‘पूरी तरह सूचित कीजिए।’ यह लेख उच्च न्यायालयों के द्वारा नीचे के तथा छोटे न्यायालयों पर जारी किया जाता है। इसके द्वारा बड़ा न्यायालय छोटे न्यायालय से सभी प्रकार के रिकॉर्ड्स (Records) अपने पास भेजवा सकता है। यह प्रायः इस बात की छान-बीन करने के लिए जारी किया जाता है कि कोई निचला तथा छोटा न्यायालय अपने अधिकार-क्षेत्र से बाहर तो नहीं जा रहा है। नगरपालिकाओं, निगमों, जिला-बोर्डों आदि पर भी यह लेख जारी किया जा सकता है।

संवैधानिक उपचारों के इन अधिकारों का एक महत्वपूर्ण स्थान है; क्योंकि इनके अभाव में अन्य मूल अधिकार निरर्थक हो जाते हैं, क्योंकि उनकी रक्षा की कोई व्यवस्था नहीं रहती।

## मूल अधिकारों का स्थगित और मर्यादित किया जाना

### (Suspension and Restriction of Fundamental Rights)

यद्यपि भारतीय गणतन्त्र के संविधान में उपर्युक्त मूल अधिकारों का विशद वर्णन किया गया है और सभी नागरिकों को उन अधिकारों को खेष्ट रूप में उपलब्ध कराने तथा उनके अतिक्रमण और अपहरण से रक्षा करने की व्यवस्था भी की गई है, फिर भी संविधान के प्रावधानों के अनुसार ही विशेष दशा में इन अधिकारों को सीमित या स्थगित भी किया जा सकता है।

ऊपर प्रत्येक मूल अधिकार का विश्लेषण करते समय, उनपर लगाई गई मर्यादाओं तथा उनके अपवादों की चर्चा की जा चुकी है। बताया जा चुका है कि भारत की तत्कालीन

मूल अधिकारों को स्थगित या मर्यादित करने की व्यवस्थाएँ

- (१) युष्मिन् प्रतिबन्ध अर्थात् सगत सीमाओं (Reasonable Restrictions) द्वारा सीमित किया जा सकता;
  - (२) सैनिकों के विषय में;
  - (३) जौजी कानून लागू होनेवाले क्षेत्रों में,
- परिस्थितियों और समस्याओं को ध्यान में रखते हुए, हमारे संविधान-निर्माताओं ने भारत के नागरिकों को असीमित या अमर्यादित मूल अधिकार नहीं दिया। निरंकुश तथा असीमित व्यक्तिगत अधिकार नागरिकों के व्यक्तिगत विकास में सहायक न होकर बाधक हुआ करते हैं।
- (१) सेना या सुरक्षा तथा शान्ति रखनेवाली शक्तियों से सम्बन्धित मूल अधिकारों को सीमित या स्थगित करने का अधिकार भारत की पार्लियामेंट को बराबर है।

- (१) संकटकालीन उद्घोषणा में, (२) सार्वजनिक सुरक्षा और शान्ति के  
 (५) संविधान में संशोधन द्वारा। प्रयोजन से लागू किये गये फौजी कानून  
 (Martial Law) के क्षेत्र में मूल अधिकार  
 निलम्बित (Suspend) किये जा सकते हैं। पार्लियामेंट को अधिकार है कि  
 फौजी शासकों द्वारा किये गये मूल अधिकारों के अतिक्रमण करनेवाले कार्यों को भी मान्य  
 घोषित कर सके।

(३) यदि राष्ट्रपति युद्ध, आन्तरिक विद्रोह आदि के कारण संकट-काल की घोषणा  
 कर देता है, तो उक्त अवधि में राज्य ऐसे कानून भी बना सकता है और आदेश भी दे  
 सकता है, जो संविधान की १६वीं धारा में वर्णित स्वतंत्रता के अधिकारों का उल्लंघन तथा  
 अपहरण करते हो। पर, इस प्रकार के कानून और आदेश उसी समय तक लागू रह सकेंगे  
 जबतक कि संकट-काल रहे। संकट-काल के समाप्त होते ही वे स्वयमेव समाप्त हो जायेंगे और  
 उनमें से सिर्फ वे ही कानून और आदेश जारी रहेंगे, जो मूल अधिकारों के विपरीत न हो।  
 स्मरण रहे कि संकट-काल की अवधि दो महीनों से अधिक समय के लिए नहीं रह सकती,  
 बशर्ते कि इस अवधि के अन्त होने के पहले ही मसद् के दोनों सदनों से इसे जारी रखने की  
 अनुमति न ले ली जाय।

(४) संकट-काल की घोषणा लागू होने पर राष्ट्रपति यह आदेश दे सकता है कि  
 अमुक मूल अधिकार की उपलब्धि के लिए कुछ नागरिक न्यायालय की गरज नहीं ले सकते।  
 लेकिन मूल अधिकारों के निलम्बन (Suspension) का इस प्रकार का आदेश यथाशीघ्र  
 पार्लियामेंट के सामने विचारार्थ उपस्थित किया जायगा और सतद् उसमें मशौघन कर सकती  
 है या उन्हें रद्द भी कर सकती है।

(५) भारतीय संसद किसी भी मन अतिरिक्त को संविधान में संशोधन करके सीमित  
 अथवा स्थगित कर सकती है। प्रथम तथा अनुरूप संशोधनों द्वारा कुछ मूल अधिकार-सम्बन्धी  
 धाराओं में अवतक मशौघन किया जा चुका है। स्मरण रहे कि मूल अधिकार-सम्बन्धी  
 उपबन्धों में संशोधन करने का पूर्ण अधिकार मसद् को ही है, इसके लिए राज्य के  
 विधान-मंडल की स्वीकृति जरूरी नहीं है।

मूल अधिकारों पर लगाये गये इन नियंत्रणों को लेकर भारतीय संविधान की कुछ  
 बालोचना की गई है। कहा गया है कि इन नियंत्रणों और अपवादों (Exceptions) या  
 मर्यादाओं (Limitations) के फलस्वरूप 'भारतीय संविधान एक हाथ से मूल अधिकारों  
 को देता है और दूसरे हाथ से ले लेता है।' इस सम्बन्ध में हमें यह नहीं भुलाना चाहिए  
 कि मूल अधिकार साध्य नहीं, बरन् साधन होते हैं। उनका एकमात्र उद्देश्य 'नागरिकों को

अपने व्यक्तित्व के विकास के लिए कुछ सुविधाओं को प्राप्त करना ही होता है।' ऐसी अवस्था में, ताकि नागरिक उन्हें असंश्लेषित और अनियंत्रित बनाकर उनका दुरुपयोग नहीं करें और न राष्ट्र की सुरक्षा और सार्वजनिक हित-जैसे साध्यों पर कुठाराघात ही कर सकें, मूल अधिकारों पर कुछ प्रतिबन्धों का लगाया जाना सर्वथा अनुचित नहीं माना जाना चाहिए।

**उपसंहार**—भारतीय गणतंत्र के सविधान में परिगणित मूल अधिकारों की उपर्युक्त चर्चा के फलस्वरूप हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि एक जनतन्त्रात्मक देश के स्वतंत्र नागरिकों को, अपने जीवन को सार्थक बनाने तथा अपने व्यक्तित्व का अबाध गति से विकास करने के लिए, जिन आधारभूत स्वतन्त्रताओं एवं अधिकारों की आवश्यकता है, वे सभी उन्हें प्रदत्त हैं। साथ-ही-साथ इन अधिकारों के उपयोग के सम्बन्ध में कतिपय अपवाद और मर्यादाएँ भी लगा दी गई हैं। इस प्रकार व्यक्तिगत स्वातन्त्र्य की रक्षा और राष्ट्र की सुरक्षा, शान्ति एवं दृढ़ता इन दोनों सिद्धान्तों में सामंजस्य स्थापित कराने का प्रयास किया गया है। लेकिन जिस समय ये दोनों सिद्धान्त आपस में तीव्र विरोधी दशा में पाये जायेंगे, वैसी हालत में इन मूल अधिकारों की रक्षा की बजाय राष्ट्र की सुव्यवस्था, सुरक्षा, शान्ति एवं दृढ़ता को ही प्रथम दिया जायगा।

### प्रश्न

१. मूल अधिकारों से आप क्या समझते हैं? भारतीय नागरिकों के मूल अधिकारों का संक्षिप्त वर्णन दीजिए।

What do you understand by Fundamental Rights? Discuss briefly the Fundamental Rights of the citizens of India.

२. भारतीय गणतंत्र के नागरिकों को कौन-कौन-से मूल अधिकार मिले हैं? उन अधिकारों की रक्षा कैसे होती है?

What Fundamental Rights have been given to the citizens of the Indian Republic? How are they protected?

३. भारतीय सविधान में जो मूल अधिकार दिये गये हैं, उनकी समीक्षा कीजिए।

Critically evaluate the Fundamental Rights incorporated in the Indian Constitution

४. भारतीय नागरिकों को दिये गये मूल अधिकारों के नाम बताइए। कब और किस प्रकार से इन अधिकारों को स्थगित या सीमित किया जा सकता है?

Give the names of the Fundamental Rights of the Indian citizens. When and how these rights can be suspended or restricted ?

- .. भारतीय नागरिकों की स्वतंत्रता के अधिकारों को समीक्षा कीजिए ।

Critically evaluate the Right to Liberty of the Indian citizens

- ६ भारतीय नागरिकों के संवैधानिक उपचारों या धार्मिक स्वतंत्रता के अधिकारों का वर्णन कीजिए ।

Discuss either the Right to Constitutional Remedies or the Right to Religious Freedom of the Indian citizens

- ७ समानता और स्वतंत्रता के अधिकारों को ध्यान में रखते हुए, भारतीय नागरिकों के मूल अधिकारों की उपयोगिता तथा महत्ता की चर्चा कीजिए ।

Discuss the importance and utility of the Fundamental Rights of the Indian citizen with special reference to 'Right to Equality' and 'Right to Freedom'



‘राज्य के नीति-निर्देशक सिद्धान्त’ भारतीय गणतन्त्र के संविधान की एक विवादास्पद लेकिन महत्वपूर्ण और अनोखी विशेषता है। वैसे तो इस तरह के सिद्धान्तों या तत्त्वों का थोड़ा-बहुत प्रतिपादन आयरलैंड, स्पेन तथा बर्मा<sup>१</sup> के संविधानों में भी पाया जाता है, लेकिन जितना विस्तारपूर्वक और स्पष्ट रूप में इनका परिगणन एवं प्रतिपादन हमारे देश के संविधान में किया गया है, वंसा समार के अन्य किसी भी संविधान में नहीं पाया जाता है। भारतीय संविधान के समूचे चौथे भाग की, ३६ से ५१, कुल मिलाकर १६ वाराओं में सिर्फ इन्हा सिद्धान्तों का उल्लेख है।

तान्त्रिक्य—भारतीय संविधान में परिगणित ये ‘राज्य के नीति-निर्देशक सिद्धान्त’ उन तत्त्वों का प्रतिपादन करते हैं, जिन्हें भारतीय सब तथा राज्यों की सरकारों को अपनी वैदेशिक या आन्तरिक नीतियों के निर्धारण में अपनाना चाहिए। संविधान में कहा गया है कि ये सिद्धान्त देश के शासन में आधारभूत तत्त्व होंगे और राज्य का यह कर्तव्य होगा कि कानून-निर्माण में इन सिद्धान्तों का खयाल रखे तथा प्रयोग करे। संविधान की स्थापना में भारतीय राज्य के उद्देश्यों एवं आकांक्षाओं का वर्णन है। हमारे संविधान का वर्तमान लक्ष्य एवं आदर्श, भारतीय नागरिकों को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्यायों को प्राप्त करानेवाला ‘लोक-कल्याणकारी राज्य’ (Welfare State) की उपलब्धि कराना है। राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व वे साधन हैं, जिनके माध्यम से उपर्युक्त लक्ष्य की प्राप्ति होगी। ये निर्देशक तत्त्व उपर्युक्त उद्देश्यों एवं आदर्शों की मजिल के पथ-प्रदर्शक और विधायिका तथा कार्यपालिका के स्थायी दिशासूचक स्तम्भ (Sign posts) हैं।

संविधान में इन सिद्धान्तों का प्रतिपादन इस उद्देश्य से किया गया है कि भारत की मौजूदा एवं भावी सघीय तथा राज्य-सरकारें अपनी राजकीय नीति का निर्धारण मनचाहे ढंग से नहीं कर इन्हें सिद्धान्तों के अतिकूल करें। इनमें राज्य-शासन के उद्देश्यों और

१ Ireland, Spain and Burma बर्मा के सन् १९४८ ई० के संविधान में तथा आयरलैंड और स्पेन के प्रथम संविधान के बाद के संविधानों में।

सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया है और विधायिका तथा कार्यपालिका को आदेश दिया गया है कि इन्हीं तत्त्वों को मद्देनजर रखते हुए वे राजकीय नियम बनायें और लागू करें।

सारांश में कहा जा सकता है कि 'राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व' उन भागों या साधनों का दिग्दर्शन करते हैं, जिनका अनुसरण कर हमारे देश की विधायिका तथा कार्यपालिका भारतीय संविधान की आकांक्षाओं एवं कल्पनाओं—एक जननृत्तात्मक जनकल्याणकारी राज्य (Democratic Welfare State)—को मूर्त रूप दे सके। श्री एम० सी० सीतलवादे के शब्दों में इन तत्त्वों का संविधान में उल्लेख करने का आशय यही था कि ये तत्त्व प्रज्वलित ज्योति के रूप में राज्य के सभी प्राधिकारियों का रास्ते-निर्माण के प्रयासों में मार्ग-दर्शन करें और राष्ट्र-शान्ति-शान्ति सद्दिशावादी तथा शक्तिशाली बनें, जिससे वह विश्व के राष्ट्रों में अपना योग्य स्थान प्राप्त कर सके।

### मूल अधिकार और नीति-निर्देशक तत्त्वों में भेद

**मुख्य भेद**—निर्देशक तत्त्वों के उपर्युक्त उद्देश्यों पर ध्यान देने से पता चलता है कि भारतीय संविधान के तीसरे भाग में नागरिकों को जो मूल अधिकार दिये गये हैं, उनके उद्देश्य भी लगभग समान ही हैं। तभी तो कुछ लेखकों ने इन निर्देशक तत्त्वों को न्यायालयों द्वारा अर्जित मौलिक अधिकार (Non-Justiciable Fundamental Rights) की संज्ञा दी है। संविधान के तीसरे भाग में, मौलिक अधिकारों के अध्याय के अन्तर्गत, जो अधिकार भारतीय नागरिकों को प्रदान किये गये हैं, उन्हें न्यायालयों का संरक्षण प्राप्त है। सामान्य दशाओं में इन अधिकारों को क्रियान्वित करने के लिए या यदि उनका अतिक्रमण या अपहरण हो रहा हो, तो रक्षा करने के लिए भारतीय नागरिक न्यायालयों का सहारा से सकते हैं और न्यायालयों को उचित कार्रवाई करने का उत्तरदायित्व तथा अधिकार संविधान द्वारा दिया गया है।

इस तरह की न्यायालयों की मान्यता, संरक्षण या वाध्यता राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों को प्राप्त नहीं हैं। नीति-निर्देशक सिद्धान्तों को क्रियान्वित करने के लिए सभ तथा राज्यों की सरकारें बाध्य नहीं हैं। इन सरकारों के लिए ये निर्देशक तत्त्व केवल एक आदर्श के समान हैं। कानून की दृष्टि से, इन आदर्शों पर चलना इन सरकारों के लिए आवश्यक नहीं है। इतना ही नहीं, यदि ये सरकारें इन आदर्शों का अनुसरण नहीं करें, तो भी भारत के नागरिक इस कारणवश न्यायालयों में इन सरकारों के विरुद्ध अपील या

---

१ सकट-काल की घोषणा होने पर इन अधिकारों को भी स्थगित या सीमित किया जा सकता है और नागरिकों को न्यायालयों की शरण में जाने से रोका जा सकता है।

परियाद नहीं कर सकते हैं। सक्षेप में हम कह सकते हैं कि मूल अधिकारों और निर्देशक तत्त्वों में पहला और प्रधान अन्तर यह है कि मूल अधिकारों (Fundamental Rights) को कानूनी वैधता या न्यायालयों की मान्यता प्राप्त (Justiciable) है, लेकिन राज्य के नीति-निर्देशक सिद्धान्त (Directive Principles of State Policy) न्यायाविष्ट या न्यायालयों द्वारा रक्षित नहीं (Non-justiciable) हैं।

इस प्रकार पहले का न्यायाविष्ट (Justiciable) होना और दूसरे का न्यायालयों द्वारा समर्थनीय न होना (Non-justiciable) ही मूल अधिकारों और नीति-निर्देशक तत्त्वों में मूलभूत और मुख्य भेद है। लेकिन बात की खाल निकालनेवाले कुछ लेखकों ने इस प्रधान या मुख्य भेद के अतिरिक्त निम्नलिखित कुछ अन्य गौण (Secondary) भेदों का भी उल्लेख किया है।

**गौण भेद—**(१) मूल अधिकारों का स्रोत भारतीय संविधान है, लेकिन निर्देशक तत्त्वों को तो उस संविधान का ही आधार कहा जा सकता है। इन तत्त्वों में हम संविधान के उद्देश्यों और आकांक्षाओं का उल्लेख पाते हैं, जबकि उस संविधान की शक्ति पर ही मूल अधिकार आधारित हैं।

(२) मूल अधिकारों का विषय (Subject) व्यक्ति (Individual) है, जबकि निर्देशक तत्त्वों का विषय राज्य (State) है।

(३) मूल अधिकार मर्यादित और सीमित हैं। सकटकालीन तथा अन्य विशेष दशाओं में उनको स्थगित या निलम्बित (Suspend) भी किया जा सकता है। लेकिन राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व किसी भी प्रकार से मर्यादित, सीमित, स्थगित या निलम्बित नहीं किये जा सकते।

(४) मूल अधिकारों का दायरा केवल राष्ट्र तक ही सीमित है। इनके अन्तर्गत भारतीय नागरिकों तथा संघ और राज्यों की सरकारों के सम्बन्धों की चर्चा की गई है। भारत के बाहर, अर्थात् भारतीय संविधान की परिमिति के बाहर इन मूल अधिकारों का कोई महत्त्व नहीं है। परन्तु निर्देशक तत्त्वों का अन्तर्राष्ट्रीय महत्त्व भी है, क्योंकि उनमें राज्यों के सम्बन्ध तथा देश की अन्य राष्ट्रीय नीति का भी विवेचन है।

(५) मूल अधिकार यदि उत्तम जीवन का दर्शन-शास्त्र है, तो निर्देशक तत्त्व उस जीवन का व्यावहारिक स्वरूप है, क्योंकि ये तत्त्व इन अधिकारों को राज्य के नैतिक कर्तव्य का रूप देते हैं।<sup>१</sup>

१ "The Chapter on Fundamental Rights is an exposition of ends, the Chapter on Directives a study of means. If one is Philosophy of good life, the other is its practice"



(६) मूल अधिकारों के कार्यान्वयन के लिए समष्टि के अधिनियमों की आवश्यकता नहीं है, जैसा कि नीति-निदेशक तत्वों के कार्यान्वयन के लिए।

(७) मूल अधिकारों का स्वल्प अधिकारों का है, जबकि नीति-निदेशक तत्वों का स्वल्प अधिकारों, कर्तव्यों और आदर्शों का मिश्रण है।

(८) मूल अधिकारों के क्रियान्वित होने के पीछे राज्य के कानूनों का बल है, जबकि नीति-निदेशक तत्वों के क्रियान्वित होने के पीछे जनमत का बल है।

(९) मूल अधिकार राज्य की शक्तियों के रूप एक प्रकार की स्यांजाएँ या सीमाएँ हैं, जबकि नीति-निदेशक तत्व राज्य के लिए अनुदेश या हिदायतें हैं।

मूल अधिकारों तथा निदेशक तत्वों में सम्बन्ध—मूल अधिकारों तथा राज्य के नीति-निदेशक तत्वों में जो अन्तर है, उनकी चर्चा ऊपर की गई है। कभी-कभी यह प्रश्न उठाया जाता है कि इन दोनों में से किसका महत्त्व अधिक है? दूसरे शब्दों में यदि मूल अधिकारों तथा राज्य के नीति-निदेशक तत्वों के बीच अन्तर्विरोध या द्वन्द्व (Conflict) हो जाय, तो प्राथमिकता (Preference) किससे दी जायगी? ऐसे प्रश्न इसलिए उठाये जाते हैं कि हो सकता है, कोई मूल अधिकार राज्य की नीति में समाविष्ट हो जाय। निदेशक तत्वों के अग्रगण्य नीति-निर्धारण में कोई मूल अधिकार व्यवधान उपस्थित कर इस तरह की परिस्थिति उत्पन्न कर सकता है।

हम जानते हैं कि कानूनी मान्यता या वाक्यता प्राप्त होने के कारण मूल अधिकारों की पीठ पर कानून का जसा बल है, नीति-निदेशक तत्वों के पीछे नहीं है। श्री जी० एन० जोशी के शब्दों में 'ये तत्त्व न तो किसी प्रकार के कानूनी अधिकारों की रचना करते हैं और न किसी कानूनी उपचार की ही व्यवस्था करते हैं।' अतः, कानून या न्यायालयों की दृष्टि में तो मूल अधिकारों का महत्त्व निदेशक तत्वों की अपेक्षा अधिक है। इन दोनों के बीच उत्पन्न अन्तर्विरोध की दृष्टि में कानून को मूल अधिकारों को ही प्राथमिकता देनी चाहिए। ऐसा ही सर्वोच्च न्यायालय ने 'मद्रास सरकार बनाम धर्मदत्त चम्पाकम दोरायजन सन् (१९५१)' के मुद्दे में किया। सर्वोच्च न्यायालय ने इस मुद्दे में बताया कि राज्य के नीति-निदेशक तत्व मूल अधिकारों को अतिरिक्त (Override) नहीं कर सकते और यदि करें, तो वे अवैध हैं।<sup>१</sup>

१. "The chapter on Fundamental Rights is sacrosanct and not liable to be abridged by legislative or executive act or order except to the extent provided in the particular Article in part III. The Directive principles of State policy have to conform to and run subsidiary to the chapter on Fundamental Rights."

—S R Das, Ex Chief Justice of India

लेकिन संविधान के चतुर्थ संशोधन के सम्बन्ध में लोकसभा में बोलते हुए १४ मार्च-१९५५ ई० को हमारे प्रधान मंत्री श्रीनेहरू ने कहा कि यदि मूल अधिकारों और राज्यो के नीति-निर्देशक तत्त्वों में अन्तर्विरोध हो तो नीति-निर्देशक तत्त्वों को ही प्राथमिकता दी जायगी। प्रधान मंत्री नेहरू के इस विचार तथा सर्वोच्च न्यायालय के उपर्युक्त निर्णय में अन्तर्विरोध या विरोधाभास दीख पड़ता है। लेकिन असलियत में दोनों मत सही हैं। जहाँ तक न्यायालयों का सम्बन्ध है, मूल अधिकारों का अतिक्रमण निर्देशक तत्त्व नहीं कर सकते, लेकिन संसद् की दृष्टि में निर्देशक तत्त्वों का मुख्य मूल अधिकारों से अधिक है।

अतएव, अगर कोई मूल अधिकार, निर्देशक तत्त्वों के अनुकूल भारत में राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक प्रजातंत्र की स्थापना की राह में रोड़ा बठकाता हो, वैसी हालत में भारतीय संसद् को चाहिए कि वह उस अन्तर्विरोध या द्वन्द्व को दूर करने के लिए संविधान में संशोधन कर व्यवधान उपस्थित करनेवाले उस मूल अधिकारों को नीति-निर्देशक तत्त्व का सहायक या साधन बना दे।<sup>१</sup>

अब, मूल अधिकारों को कानूनी बाध्यता प्राप्त होने पर भी निर्देशक तत्त्वों का महत्त्व इन अधिकारों से अधिक इसलिए है कि 'यह एक प्रकार का घोषणा-पत्र, आवेश-पत्र और सदाचार के नियमों का संग्रह-सा प्रतीत होता है। ये तत्त्व अधिकतर ऐसे नैतिक नियम (Moral Precepts) तथा सूत्र (Maxim) हैं, जिनके पीछे कोई कानूनी शक्ति नहीं रहने पर भी, इनके आशय के विरुद्ध कोई आक्षेप नहीं हो सकता।' कानूनी तौर पर मूल अधिकारों का महत्त्व निर्देशक तत्त्वों से अधिक है, लेकिन राजनीतिक, आध्यात्मिक तथा नैतिक दृष्टिकोणों से निर्देशक तत्त्वों को ही प्राथमिकता दी जानी चाहिए और मूल अधिकारों को इन्हीं तत्त्वों के संघे में ढालना चाहिए। हमारे देश की शासन-व्यवस्था इसी मत के अनुसार अभी चल रही है। हमारे संविधान का चतुर्थ एवं सत्रहवाँ संशोधन (सम्पत्ति के अधिकार का संशोधन) इन्हीं निर्देशक तत्त्वों के आर्थिक उपबन्धों को सफलतापूर्वक कार्यान्वित करने के प्रयोजन से ही हुआ। प्रथम तथा द्वितीय संशोधनों का भी यही उद्देश्य था।

नीति-निर्देशक तत्त्वों का विवरण—भारतीय गणतंत्र के संविधान में उल्लिखित एवं प्रतिपादित राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों को निम्नलिखित ढंगों में बाँटा गया है—

१ "It was up to the parliament to remove the contradiction and make Fundamental Rights subserve the Directive Principles"  
—Sri J. Nehru

- (क) आर्थिक नीति एवं व्यवस्था-सम्बन्धी तत्त्व,
- (ख) सामाजिक और शिक्षा विषयक तत्त्व,
- (ग) शासन-सम्बन्धी तत्त्व और
- (घ) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति एवं सुरक्षा से सम्बद्ध तत्त्व ।

कुछ लेखक धारा ४E में वर्णित राष्ट्रीय महत्त्व के प्राचीन स्मारको, स्थानों और चीजों के संरक्षण के हेतु नीति-निर्देशन का एक अलग वर्ग, पंचम वर्ग, में गिनते हैं । इस पुस्तक में धारा ४E का 'ख' वर्ग ही सम्मिलित किया गया है ।

(क) आर्थिक नीति एवं व्यवस्था-सम्बन्धी तत्त्व—इन तत्त्वों में उस आदर्श आर्थिक व्यवस्था तथा संगठन का चित्रण किया गया है, जिस ओर हमारा देश भविष्य में आगे बढ़ेगा । उस वर्ग के तत्त्वों (धाराएं ३६, ४१, ४२, ४३, ४६, ४७ और ४८) का स्पष्ट सार है—भारत में आर्थिक प्रजातंत्र यानी एक समाजवादी जनतन्त्रात्मक राज्य की स्थापना । स्मरण रहे कि 'समाजवाद' शब्द का प्रयोग कहीं भी नहीं किया गया है । इन तत्त्वों के अनुसार राज्य ऐसी आर्थिक व्यवस्था तथा संगठन की स्थापना का प्रयास करेगा कि एक नागरिक का दूसरे नागरिक द्वारा आर्थिक शोषण न हो और सबकी आर्थिक जरूरतें पूरी हों । इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए निम्नलिखित मन्तव्य निर्धारित किये गये हैं—

(१) भारत के प्रत्येक नर और नारी को समान रूप से आजीविका कमाने के साधन प्राप्त हों । दूसरे शब्दों में राज्य का यह कर्तव्य होगा कि वह बेरोजगारी तथा भुखमरी को चन्द करने का प्रयत्न करे ।

(२) देश में वन या आर्थिक उत्पादन के भौतिक माधनों का स्वामित्व और नियंत्रण कुछ ओहों से आदमियों के हाथों में एकत्र या संचित नहीं होकर इस प्रकार का हो, जिसे सामूहिक हित में अधिक-से-अधिक वृद्धि हो और उनका सार्वजनिक हित में दृष्टि से समुचित रूप में प्रयोग हो सके ।

(३) सब व्यक्तियों ( स्त्री और पुरुष दोनों ) को समान कार्य के लिए समान वेतन मिले ।

(४) मजदूरी करनेवाले पुरुषों और स्त्रियों के स्वास्थ्य और शक्ति का तथा बच्चों की सुकुमार आयु का किसी भी प्रकार से दुरुपयोग न हो ।

(५) किसी नागरिक को आर्थिक आवश्यकता से विवश होकर ऐसे रोजगारों में न लगना पड़े, जो उसकी आयु तथा सामर्थ्य के अनुकूल न हों ।

(६) शैशव तथा क्रिश्चर अवस्था के नागरिकों की शोषण तथा नैतिक पतन से रक्षा की जाय ।

(७) राज्य अपनी आर्थिक क्षमता और विकास की सीमाओं के भीतर यह प्रयत्न करे कि प्रत्येक नागरिक शिक्षा प्राप्त कर सके, अपनी योग्यतानुसार जीविका या काम पा सके, और बेकारी, बुढ़ापा, बीमारी और अपाहिज होने की दशा में राज्य की ओर से सहायता प्राप्त कर सके ।

(८) राज्य ऐसी व्यवस्था करे, जिससे नागरिकों को मानवोचित अवस्थाओं में ही कार्य करना पड़े तथा स्त्रियों को प्रसूतावस्था में सहायता मिल सके ।

(९) राज्य का यह प्रमुख कर्तव्य है कि वह कानून अथवा आर्थिक संगठन द्वारा इस बात का प्रयत्न करे कि कृषि, उद्योग तथा अन्य क्षेत्रों में लगे हुए समस्त मजदूरों को कार्थ्य तथा निर्वाह-योग्य मजदूरी मिल सके । उन्हें अपने जीवन स्तर का उँचा उठाने, अवकाश-काल का उचित उपयोग करने तथा सामाजिक और सांस्कृतिक विकास का सुअवसर प्राप्त हो ।

(१०) राज्य ऐसी व्यवस्था करे, जिससे लोगों को पुष्टिकर भोजन मिले, उनके स्वास्थ्य की उन्नति हो और उनका जीवन-स्तर ऊपर उठे ।

(११) गाँवों में यह या कुटीर-उद्योगों को वैयक्तिक अथवा सहकारी आधारों पर प्रोत्साहित करने के कार्य पर विशेष ध्यान दिया जाय ।

(१२) कृषि तथा पशुपालन के लिए आधुनिक वैज्ञानिक ढंग को अपनाया जाय । गायों, बछड़ों तथा अन्य दूध देनेवाले और बाहक पशुओं की रक्षा तथा सुधार का और उनके दूध को समाप्त करने का प्रयत्न किया जाय ।

(ख) सामाजिक और शिक्षा-विषयक निर्देशक तत्त्व—संविधान को ४५ से ४७, इन तीनों धाराओं में उन निर्देशक तत्त्वों का प्रतिपादन किया गया है, जिनका अनुसरण कर राज्य भारतवासियों के सामाजिक तथा सांस्कृतिक धरातल को उँचा उठाने में सन्तुष्ट हो सकता है । उदाहरणार्थ—

(१) राज्य संविधान के लागू होने के दस वर्ष के अन्दर १४ वर्ष तक की आयु के सभी बालकों और बालिकाओं के लिए निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था करने का प्रयत्न करें । इससे कुछ दिनों में भारत से निरक्षरता का सर्वथा अन्त हो जायगा ।

(२) राज्य अपने क्षेत्र में अन्तर्गत सभी व्यक्तियों तथा वर्गों, विशेष कर जनता के दुर्बलतर तथा पिछड़े वर्गों, जैसे—अङ्गनों, पिछड़ी जातियों, अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित आदिम जातियों—के शिक्षा तथा अर्थ-सम्बन्धी हितों की विशेष सावधानी से उन्नति करे और सामाजिक अन्याय तथा सब प्रकार के शोषण से उनकी रक्षा करे ।

1. (३) - राज्य देश-भर के नागरिकों के लिए एक समान व्यवहार-संहिता ( A Common Civil Procedure Code) बनाने का प्रयत्न करे, जिससे समूचे देश में एक ही वैयक्तिक कानून (Personal Law) हो, जो धर्म पर आधारित न हो ।

(४) जनता के स्वास्थ्य को उन्नत करने और उनके जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने के लिए राज्य शराब तथा अन्य मादक पदार्थों और नशीली वस्तुओं के सेवन को रोकें और ऐसा प्रवन्ध करे कि चिकित्सा के उद्देश्य में केवल दवा के रूप में उनका उपयोग हो ।

(५) राज्य ऐतिहासिक अथवा कलात्मक महत्त्व की प्रत्येक वस्तुओं और स्मारकों को, जिसे संसद् राष्ट्रीय महत्त्व का घोषित करे, दूषित होने, नष्ट होने, स्थानान्तरित किये जाने अथवा बाहर भेजे जाने से बचाये ।

(ग) शासन-सम्बन्धी तत्त्व—दम वर्ग के नीचे लिखे दो निर्देशक तत्त्वों (धारा ४० और ५०) में उन सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया गया है, जिसका अनुसरण कर देश के शासन के स्तर को ऊँचा उठाने के लिए राज्य एक समुचित प्रशासकीय नीति निर्धारित करेगा—

(१) भारत के अधिरुद्धे-अधिक ग्रामों में ग्राम-पंचायतों का संगठन किया जायगा, ताकि उनके द्वारा जनता को अपना शासन स्वयं करने का मौका मिले । इन ग्राम-पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ तथा अधिकार प्रदान किये जायें, जिनसे वे आर्थिक क्षेत्र में आत्मनिर्भर बनकर स्वायत्त शासन की इकाइयों के रूप में कार्य करें, और इस प्रकार हमारे राष्ट्रपिता स्वर्गीय महात्मा गांधी के 'गाव-राज्याज्यों' (Village Republics) के स्वप्न को साकार बनायें ।

(२) देश के न्याय-विभाग ( Judiciary ) को शासन-विभाग या कार्यपालिका (Executive) से अलग रखा जायगा, ताकि न्याय-विभाग स्वतंत्र रहकर निष्पक्ष न्याय कर सके ।

(ब) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति एवं सुरक्षा से सम्बद्ध तत्त्व—उपर्युक्त तीनों वर्गों के तत्त्वों में देश की आन्तरिक नीतियों से सम्बद्ध सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया है । इस चौथे वर्ग में, अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भारत की नीति के क्या सिद्धान्त होंगे, इसका वर्णन किया गया है । धारा ५१ के अनुसार ये सिद्धान्त निम्नलिखित होंगे—

(१) विश्व-शान्ति और अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा का समर्थन और प्रोत्साहन ।

(२) विविध राष्ट्रों के बीच न्याय तथा सम्मानपूर्ण (Just and Honourable) संबन्ध बनाये रखने की चेष्टा करना ।

(३) राष्ट्रों के, बीच पारस्परिक व्यवहारों में अन्तर्राष्ट्रीय कानून-तथा सधि-संघनों के प्रति आदर की भावना को बढ़ाना ।

(४) अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का पंच-निर्णय (Arbitration) या मध्यस्थता द्वारा निवटारा करने को प्रोत्साहित करना ।

राज्य के नीति-निर्देशक सिद्धान्तों के उपर्युक्त विवरण पर ध्यान देने से साफ पता चलता है कि इन सिद्धान्तों के पीछे कोई तरह की विचारधाराएँ हैं । डा० एम० पी० शर्मा के शब्दों में 'हम इन सिद्धान्तों को समाजवादी (Socialist), गांधीवादी (Gandhian) और बौद्धिक उदारतावादी (Liberal Intellectualistic) आदि वर्गों में विभक्त कर सकते हैं ।' सर आइवर लेनिंस के मतानुसार सविधान का यह भाग 'फेबियन सोशलिज्म' (Fabian Socialism) की विचारधारा को अभिव्यक्त करता है । सिर्फ़ इसमें 'सोशलिज्म' शब्द का प्रयोग नहीं हुआ है और राष्ट्रीय उत्पादन के साधनों के राष्ट्रीयकरण का स्पष्ट उल्लेख नहीं किया गया है ।

भारतीय संविधान के ये नीति-निर्देशक तत्त्व 'फेबियन सोशलिज्म' की विचारधारा से अनुप्राणित हुए हों या नहीं, लेकिन इसे इनकार नहीं किया जा सकता कि कतिपय समाजवादी, गांधीवादी और आधुनिक अन्तर्राष्ट्रियतावादी (Internationalism) आदि विचारधाराओं की गहरी छाप इनपर है ।

निर्देशक तत्त्वों की आलोचना—भारतीय सविधान में उल्लिखित राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों पर एक विह्वल दृष्टिपात करने के फलस्वरूप हम इन नीतियों पर पहुँचते हैं कि ये तत्त्व हमारे देश के शासकों के सम्मुख एक ऐसा कार्यक्रम उपस्थित करते हैं, जिसके क्रियान्वित होने पर भारत में एक आदर्श लोक-कल्याणकारी जनतन्त्रात्मक राज्य की स्थापना होगी । ये तत्त्व सच्चे अन्तर्गत के आधारभूत तत्त्वों एवं सार पर आधारित हैं और इनका अनुसरण कर हमारे देश के सविधान की अभिलाषाओं तथा आकांक्षाओं को पूर्ण रूप दिया जा सकता है । अतएव, हम इन तत्त्वों को स्वतन्त्र भारतीय गणतन्त्र के पावन कर्तव्यों एवं पुनीत आदर्शों का घोषणा-पत्र कह सकते हैं ।

फिर भी, इन निर्देशक तत्त्वों की निन्दा तथा कटु आलोचना करनेवाले विचारकों और लेखकों की कमी नहीं रही है । उनके तर्क नीचे दिये जा रहे हैं—

(१) इन तत्त्वों का संविधान में उल्लिखित किया जाना सर्वथा अर्थहीन (Meaningless) है, क्योंकि धारा ३७ के अनुसार इन तत्त्वों के पीछे कोई कानूनी शक्ति नहीं है । ये तत्त्व न तो किसी प्रकार के कानूनी अधिकारों की रचना करते हैं और न किसी

कानूनी उपचार की ही व्यवस्था करते हैं। ये तत्त्व अधि-से-अधिक "व्यर्थ" लेकिन वैभवपूर्ण शब्दावली में जबी हुई उच्चतम कल्पनाओं एवं भावनाओं की पंक्ति" या "कमी मूर्त" नहीं होनेवाली "शुभ इच्छाएँ", "नैतिक उपदेशों" तथा "लक्ष्य और आकांक्षाओं की सूची मात्र हैं।" स्वर्गीय प्रोफेसर के० टी० साह के अनुसार यह एक बैंक की ढुंडी है, जो जब योग्य होगी, तभी चुकाने योग्य (Payable when able) होगी। एक दूसरे लेखक का कहना है कि यह नये साल के प्रथम दिन में पास किये गये प्रस्ताव के समान है, जो जनवरी की दूसरी तारीख को ही तोड़ दिया जाता है।

(२) वैधानिकों के लिए उनका महत्त्व कुछ भी नहीं है, क्योंकि इन सिद्धान्तों का व्यावहारिक राजनीति से कोई सम्बन्ध नहीं। कुछ लेखकों ने तो यहाँ तक कहा है कि भारत की जनता को ठगने या भुलावा देने या 'मूर्खों और थदालुओं को तुच्छ सन्तुष्टि प्रदान करने' के हेतु ये सिद्धान्त 'सिर्फ सत्ताधारी पार्टी की राजनीतिक चाल की गोदी है।'

(३) जबकि भारतीय संविधान के द्वारा हमारा देश एक 'सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न' लोकतन्त्रात्मक गणराज्य घोषित किया गया है, तब वंसी हालत में इन निदेशक तत्वों के माध्यम से सार्वभौम भारत-राज्य द्वारा अपने-आपको आग्नेशित तथा प्रतिबन्धित करना अप्राकृतिक तथा हास्यास्पद है।

(४) संविधान में इन निदेशक तत्वों को अलग से १९ धाराओं में उल्लिखित करना संविधान की विशालता तथा जटिलता को व्यर्थ में और भी अधिक बढ़ाने की मूर्खता के अलावा कुछ नहीं। ऐसा इसलिए कि जिन सिद्धान्तों का प्रतिपादन इन निदेशक तत्वों में किया गया है, उन्हें मूल रूप में संविधान की प्रस्तावना में पहले ही कहा जा चुका है और वे आधुनिक प्रजातन्त्र-राज्य की नीति में स्वयमेव अन्तर्निहित होते हैं।

(५) इन तत्वों के संविधान में उल्लेख किये जाने के पक्ष में दी गई यह दलील कि इन तत्वों के द्वारा संविधान में चिरन्तन और निश्चित सिद्धान्तों को घोषित तथा अंगीकृत करने का प्रयास किया गया है, भी सारहीन ही है, क्योंकि कोई भी सिद्धान्त अटल और अपरिवर्तनशील नहीं होता। भिन्न-भिन्न देशों की बदलती हुई परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुरूप उन तथाकथित चिरन्तन नीतियों और निश्चित सिद्धान्तों में भी तब्दीलियाँ होती रहती हैं। अतएव, सदा के लिए एक ही बार ऐसे सिद्धान्तों को घोषित कर देना इतिहास की निरन्तर आगे बढ़नेवाली प्रगति को सदा के लिए एक ही बिन्दु पर बाँध सकने का व्यर्थ दुस्साहस है।

१. शनै-शनै (Gradually) शान्तिपूर्ण तथा शिक्षण एवं प्रचार कार्यों (Education and Propaganda) द्वारा समाजवादी व्यवस्था को स्थापित करनेवाली विचारधारा।

(६) और, अन्त में, श्री एन० श्रीनिवासन् के शब्दों में, संविधान में उल्लिखित या उद्धोषित नीति-निर्देशक तत्त्व स्पष्ट नहीं हैं और एक ही बात को कई बार दुहराया गया है। उनका न तो उचित रूप से वर्गीकरण किया गया है और न वैज्ञानिक रूप से क्रमबद्ध की। साधारण समस्याओं के साथ-साथ अत्यधिक महत्वपूर्ण समस्याओं को मिलाकर उलझन पैदा कर दिया दी गई है।<sup>१</sup>

उपर्युक्त तत्त्वों के आधार पर यह कहा जाता है कि इन-तत्त्वों का संविधान में उल्लेख किया जाना बेकार तथा अर्थहीन है, क्योंकि ये तत्त्व कुछ 'विनीत आकांक्षों' तथा 'भूटे सपनों' के अलावा और कुछ भी नहीं हैं।

क्या ये तत्त्व सचमुच अर्थहीन हैं?—प्रश्न उठता है कि उपर्युक्त तत्त्वों के आधार पर इन निर्देशक तत्त्वों को सर्वथा अर्थहीन कहना कहाँ तक सत्य है?

यह सच है कि न्यायाधीन (Justiciable) नहीं होने के कारण राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों की संवैधानिक उपयोगिता नहीं है। यद्यपि इन तत्त्वों को कार्यान्वित कराने के लिए राज्य के विरुद्ध भारतीय नागरिक न्यायालयों की शरण नहीं ले सकते हैं, फिर भी इन तत्त्वों का संविधान में उल्लिखित होना कतई व्यर्थ नहीं है। संविधान में इन तत्त्वों का अपना एक विशिष्ट स्थान है, क्योंकि इनकी राजनीतिक उपयोगिता है।

**नीति-निर्देशक तत्त्वों की उपयोगिता**—न्यायालय भले ही इन तत्त्वों को बाध्यता प्रदान नहीं करे, लेकिन इन तत्त्वों की पीठ पर जनमत की शक्ति काम करती है। गणतन्त्र में न्यायालयों की इच्छा से भी सत्तापरि होती है जनता की इच्छा। जनता किसी भी कानून से अधिक बलशाली है। अतः, भारतीय संविधान के ये निर्देशक तत्त्व महत्त्वहीन नहीं हैं। डा० अम्बेदकर के शब्दों में 'जब कभी शान्ति, सुव्यवस्था तथा सुशासन के लिए अधिकार प्रदान किये जाते हैं, तब यह आवश्यक हो जाता है कि उन अधिकारों को संचालित करने के लिए अनुदेश भी दिये जायें।'

दूसरे, संविधान के प्रथम, द्वितीय, चतुर्थ तथा सत्रहवें संशोधनों ने यह सिद्ध कर दिया है कि ये निर्देशक तत्त्व पूर्णतः शक्तिविहीन नहीं हैं। इन अवसरों पर देखा गया कि इन तत्त्वों के पीछे जनमत का बल, अर्थात् राजनीतिक बल रहने के कारण मूल अधिकारों को इन तत्त्वों के अनुरूप संशोधित किया गया।

तीसरे, 'वर्तमान युग में कोरा राजकीय लोकतन्त्र आवश्यक होते हुए भी पर्याप्त नहीं है। सुसंस्कृत समाज-व्यवस्था के लिए सामाजिक और आर्थिक लोकतन्त्र भी उतना ही आवश्यक है।' अतः, हमारे संविधान में इन तत्त्वों का दर्ज होना उचित है; क्योंकि ये



तत्त्व हमारे सामने ससदीय एव राजनीतिक लोभनत्र के अलावा आर्थिक लोभनत्र का आदर्श रखते हैं। बीसवीं शताब्दी पुलिस-राज्यो (Police-States) का युग नहीं है, जिसमें नागरिकों के कल्याण की अपेक्षा शासकों के कल्याण और हितों का खयाल रखा जाता था। आज का युग तो कल्याणकारी राज्यों (Welfare States) का युग है, जिनका प्रधान उद्देश्य बाहरी सुरक्षा और भीतरी शान्ति बनाये रखने के अतिरिक्त नागरिकों का कल्याण-साधन हुआ करता है। इसी आधुनिक एव प्रगतिशील राजनीतिक विचारधारा के अनुकूल ही भारतीय संविधान हमारे देश में एक कल्याणकारी राज्य की स्थापना करना चाहता है। राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों में हम उन आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक व्यवस्थाओं का वर्णन पाते हैं, जिनके द्वारा उपर्युक्त उद्देश्यों की पूर्ति होगी।

चौथे, डा० रायबाचार्य के मतानुसार, “इनको संविधान में रखने का यह अर्थित्व है कि कोई भी पार्टी राजनीतिक शक्ति प्राप्त करे, परन्तु उसे इन आदेशों का पालन करना ही पड़ेगा। इसे राज्य के लिए जनता की ओर से आदेश-पत्र (Instrument of Instructions) समझना चाहिए। कोई उनकी अवहेलना नहीं कर सकता, क्योंकि चाहे उसे अदालतों में कानून-भंग के लिए जवाब न देना पड़े, परन्तु उसे अगले चुनाव में मतदाताओं के सामने अवश्य उत्तर देना पड़ेगा।” अतः, कोई भी मन्त्रिमण्डल, जो लोगों के प्रति उत्तरदायी हो, बहुत सुगमता से इन सिद्धान्तों की अवहेलना नहीं कर सकता। चीफ जस्टिस केनिया के अनुसार, “राज्य-नीति के निर्देशक सिद्धान्त व्यवस्थापिका के दायित्व की केवल अस्थायी इन्द्राएँ नहीं हैं, बल्कि राष्ट्र का सावधानी से रखा हुआ वह निम्बच है, जो देश के सार्वभौम तथा स्थायी कानून को तब धरते समय किया गया है।

इन तत्वों का एक और भी उद्देश्य है। भारतीय संविधान में परिगणित मूल अधिकारों की सूची पर ध्यान देने से और कुछ दूसरे प्रगतिशील देशों के संविधानों द्वारा वहाँ के नागरिकों को दिये गये मूल अधिकारों से तुलना करने पर हमारे अपने मूल अधिकारों में कुछ कमी या अभाव स्पष्ट होता है। जैसे भारत में आर्थिक तथा सामाजिक लोभनत्र की स्थापना के हेतु पर्याप्त मूल अधिकार भारतीय संविधान द्वारा नहीं दिये गये हैं। देश में बेरोजगारी (Unemployment) की विप्लव समस्या के बावजूद सोवियत संघ के संविधान की तरह जीविकोपार्जन का अधिकार (Right of Work) भारत का संविधान नहीं देता है। इस प्रकार की कमी या अभाव को एक अर्थ में और कुछ दूर तक इन तत्वों के द्वारा दूर करने का प्रयास किया गया है।

सारांश—उपर्युक्त तर्क-वितर्कों के आधार पर हम यह कह सकते हैं कि नीति-निर्देशक तत्वों का संविधान में उल्लिखित किया जाना व्यर्थ नहीं है। ये तत्व विस्तृत

## राज्य के नीति-निदेशक सिद्धान्त

शांतिहीन कनई नहीं है। श्रीदुर्गादास बसु का तो कथन है कि उन तत्त्वों का उल्लंघन करते हुए अगर विधान-मंडल कोई विधेयक बनाये, तो राष्ट्रपति या राज्यपाल वैसे विधेयको पर अपनी स्वीकृति देने से इनकार कर सकते हैं। ये निदेशक तत्त्व वैसे भूल अधिकार हैं, जिन्हें हमारे संविधान निर्मातागण, देश की परिस्थिति और साधनों की कमी के कारण न्यायाधिष्ठ मूल अधिकारों में नहीं रख सके। एक प्रकार से यह उन कर्तव्यों की सूची है, जिन्हें राज्यों को नागरिकों के लिए पूरा करना आवश्यक है। अतः राज्य के नीति-निदेशक तत्त्वों को हम मूल अधिकारों की प्रतीक्षा-सूची (Waiting List) कह सकते हैं। ये तत्त्व संविधान की कठोरता को कम करके उसे गतिशील बनाते हैं और प्रस्तावना के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निश्चित नीति निर्धारित करते हैं।

नीति-निदेशक तत्त्वों को हम राज्य या सरकार का धर्म कह सकते हैं। हमारे देश की शासन-व्यवस्था के लिए यह कोई नई बात नहीं है। “प्राचीन काल के भारतीय धर्मशास्त्र राजा का धर्म निर्धारित करते थे। स्मृतियों में राजा के धर्म और कर्तव्यों का वर्णन पाया जाता है। बसिष्ठ ने रामचन्द्रजी को और भीष्मपितामह ने युधिष्ठिर को राजा का धर्म बतलाया था कि किन सिद्धान्तों के अनुसार राजा को राज्य करना चाहिए। हमारे संविधान के निदेशक तत्त्व भी कई प्रकार से सरकार का धर्म बतलाते हैं कि शासन चलाने में सरकार को इन कर्तव्यों का पालन करना होगा और उन उद्देश्यों की पूर्ति करनी होगी।”

इन संवैधानिक दलीलों के अलावा पिछले दस वर्षों में भारत-संघ तथा राज्यों की सरकारों द्वारा इन तत्त्वों के अनुकूल किये गये कार्यों के आधार पर भी हम कह सकते हैं कि ये तत्त्व अर्थहीन नहीं हैं। ‘फ्रैंक्टेरी-पेक्ट’, ‘शॉप-पेक्ट’, ‘प्रैस-पेक्ट’, कतिपय उद्योगों तथा बीमा कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण, जमींदारी-उन्मूलन तथा भूमि-सुधार-संबंधी कानून, ग्राम-पंचायतों तथा सहकारी समितियों का संगठन, प्राचीन स्मारकों की रक्षा, निःशुल्क तथा अनिवार्य प्राइमरी शिक्षा की योजना, कई राज्यों में मद्यनिषेध (Prohibition) आदि कार्य, जो इन पिछले दस वर्षों में भारत-संघ तथा राज्य-सरकारों द्वारा किये गये हैं, इस बात के प्रमाण हैं कि संविधान में उल्लिखित निदेशक तत्त्वों का पालन करने और अपनाने का प्रयास किया गया है। अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा और शान्ति के क्षेत्र में भी, संयुक्त राष्ट्रसंघ के सिद्धान्तों का समर्थन तथा ‘पंचशील’ के सिद्धान्तों का प्रतिपादन इन्हीं तत्त्वों के क्रियात्मक रूप कहे जा सकते हैं। अतएव, कुछ आलोचकों का यह कहना कि “ये तत्त्व पालन की अपेक्षा अवहेलना द्वारा ही अधिकतर सम्मानित होंगे, सर्वथा अमान्य और अनुचित सिद्ध हुआ है। हमारे देश की सरकारों ने इन आदर्शों को क्रियान्वित भी किया है।

इस प्रकार, अन्त में हम दावे के साथ कह सकते हैं कि राज्य के नीति-निदेशक तत्त्वों को हमारे संविधान में बहुत सोच-समझकर सम्मिलित किया गया है। ये तत्त्व उस प्रकाश-

स्तम्भ के समान हैं, जिससे ज्योति में भारतीय सविधान की आत्मा तथा इन सविधान के निर्माताओं की सच्ची भावनाएँ स्पष्टन प्रतिबिम्बित होती हैं। ये राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व ध्रुवतारा (Pole Star) के समान हैं, जिनसे हमारे देश के वर्तमान तथा भावी शासकों को, सविधान के लक्ष्य तथा उद्देश्यों की मजिल की उचित दिशा का सर्वत्र ज्ञान होता रहेगा।

### प्रश्न

- (१) राज्य के नीति-निर्देशक सिद्धान्तों के तात्पर्य बनाइए। इन सिद्धान्तों या तत्त्वों तथा मूल अधिकारों में क्या अन्तर है ?

Mention the significance of the Directive Principles of State Policy. How do they differ from the Fundamental Rights ?

- (२) भारतीय सविधान में उल्लिखित राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों की विवेचना कीजिए ?

Discuss the Directive Principles of State Policy mentioned in the Indian Constitution

- (३) राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों का उल्लिखित वर्णन कीजिए। भारतीय सविधान में इनके उल्लिखित होने के विषय में दिये गये तर्कों की समीक्षा कीजिए।

Briefly discuss the Directive Principles of State Policy. Examine the arguments given against their incorporation in the Indian Constitution



**संघ-सरकार**  
**(The Union Government)**



पिछले चार अध्यायों में भारतीय गणतन्त्र के संविधान के सम्बन्ध में जो कुछ चर्चा की गई है, वह एक प्रकार से भारतीय शासन व्यवस्था की भूमिका थी। अब हम यह देखेंगे कि हमारे देश की शासन-प्रणाली किस प्रकार, चलाई जा रही है।

भारत के संविधान के अनुसार हमारे देश में सघात्मक शासन की व्यवस्था की गई है। सघात्मक राज्यों में एक केन्द्रीय सरकार और कई राज्य-सरकारें होती हैं। चूँकि, भारत का संविधान सघात्मक है, यहाँ भी दोहरी सरकार की स्थापना की गई है। यहाँ एक संघीय या केन्द्रीय सरकार (Union Government) और कई राज्य सरकारें (State Governments) हैं। भारत राज्य के सम्पूर्ण वैधानिक अधिकारों को तीन सूचियों—संघ-सूची (Union List), राज्य-सूची (State List) और समवर्ती सूची (Concurrent List) में बाँट दिया गया है। संघ-सूची के विषयों पर सिर्फ संघीय सरकार को कानून बनाने का अधिकार है और राज्य-सूची के विषयों पर सिर्फ राज्य सरकारों को तथा समवर्ती सूची के विषयों पर दोनों सरकारों को कानून बनाने का अधिकार है। सामान्यतः, कोई भी सरकार, संघीय या राज्य सरकार, एक-दूसरे के अधिकार को छीन नहीं सकती है।

इस प्रकार, संविधान के अनुसार वर्तमान भारतीय शासन दो भागों में बँटा है। एक संघ-शासन (Union Government) और दूसरा राज्यों का शासन। आगे आनेवाले अध्यायों में संघ और राज्य-शासनों की दो पृथक् इकाइयाँ मानकर अध्ययन किया जायगा। पहले हम संघ-शासन का वर्णन करेंगे। हम जानते हैं कि प्रत्येक शासन-व्यवस्था की तीन शाखाएँ हुआ करती हैं—कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका। अतः, अलग अलग अध्यायों में संघीय कार्यपालिका, संघीय व्यवस्थापिका और संघीय न्यायपालिका की रूप-रचना और अधिकारों को विस्तार समझाया जायगा।

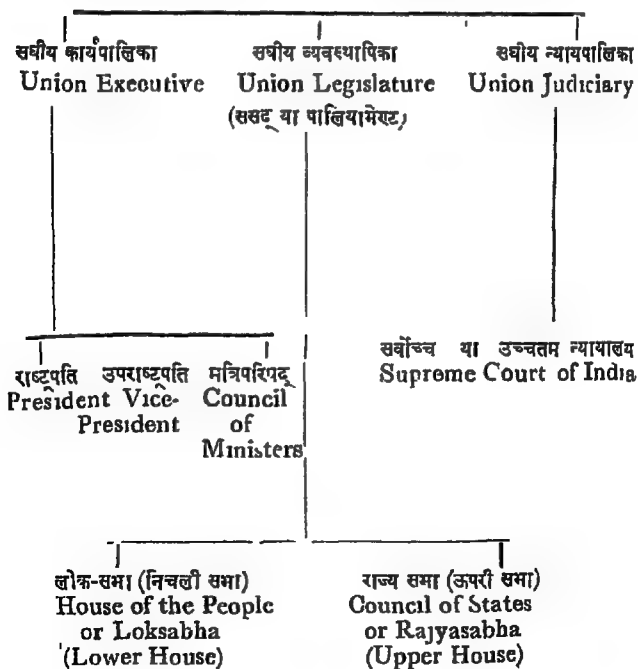
इस स्थल पर हमें इतना ही जान लेना चाहिए कि भारतीय संविधान के पाँचवें भाग (Part V) में, ५२ से १४७वीं धारा तक, संघ सरकार का वर्णन किया गया है। इस भाग के पहले अध्याय में, ५२ से ७८वीं धारा तक, संघीय

कार्यपालिका का; दूसरे अध्याय में, ७६ से १२२वीं धारा तक, सघीय व्यवस्थापिका का; तीसरे अध्याय की धारा १२३ में राष्ट्रपति की विधायिनी शक्तियों का और चौथे अध्याय में, १२४ से १४७वीं धारा तक, सघीय न्यायपालिका का उल्लेख किया गया है।

अगले अध्याय में हम सघीय कार्यपालिका का वर्णन करेंगे। विद्यार्थियों को सम्पूर्ण सघ सरकार के सर्वांगीण स्वरूप की पूरी झलक एक साथ उपलब्ध कराने के प्रयोजन से हम एक तालिका नीचे प्रस्तुत कर रहे हैं।

### सघ-सरकार के स्वरूप की तालिका

भारतीय संघ-शासन (Union Government of India)



संघ-कार्यपालिका का स्वरूप (Form of Union Executive)—भारत में राष्ट्रपति (President) और संघीय मन्त्रिपरिषद् (Council of Ministers) को मिलाकर संघ-कार्यपालिका या संघ कार्यकारिणी (Union Executive) कहा जाता है। संविधान के अनुसार भारत का एक राष्ट्रपति होगा। भारत-संघ की कार्यपालिका-शक्ति राष्ट्रपति में निहित होगी तथा वह इसका प्रयोग इस संविधान के अनुसार या तो स्वयं या अपने अधीनस्थ पदाधिकारियों द्वारा करेगा।<sup>१</sup> भारत-सरकार के कार्यपालिका सम्बन्धी सारे कार्य राष्ट्रपति के नाम से ही सम्पादित होंगे।<sup>२</sup>

भारतीय संविधान द्वारा संघ सरकार की कार्यकारिणी के अध्यक्ष को 'राष्ट्रपति' की संज्ञा दिया जाना और राष्ट्रपति को भारतीय शासन के संवैधानिक प्रधान के साथ साथ कार्यकारिणी का अध्यक्ष घोषित किया जाना, कुछ विचारकों के मन में यह भ्रम पैदा कर सकता है कि हमारे देश में अध्यक्षतात्मक शासन-प्रणाली (Presidential form of Government) की स्थापना की गई है। जैसे कि न्यायाधीश पी० बी० मुखर्जी का मत है कि "भारतीय संविधान में संसदात्मक प्रणाली तथा अध्यक्षतात्मक प्रणाली दोनों के तत्व विद्यमान हैं।"<sup>३</sup>

संविधान की मुख्य विशेषताओं का वर्णन करते समय यह कहा जा चुका है कि हमारे देश में संसदीय शासन-पद्धति (Parliamentary form of Government) की स्थापना की गई है। फिर भी, इस स्थल पर यह दुहरा देना अनावश्यक नहीं होगा कि यद्यपि भारत संघ की कार्यपालिका के अध्यक्ष, 'राष्ट्रपति', को औपचारिक ढंग से (Formally) हमारे देश की कार्यकारिणी के सारे अधिकार दिये गये हैं और कानूनी तौर पर (Legally) राष्ट्रपति स्वयं उन सभी अधिकारों का प्रयोग भी कर सकता है, फिर भी हमारे देश में अध्यक्षतात्मक नहीं, बरन् संसदीय शासन-पद्धति की स्थापना की गई है।

१ धारा ५२ और ५३।

२. धारा ७७ (१)।

३ "The Indian Constitution combines the presidential system of government with responsible executive drawn from the parliament." — P. B. Mukherjee



हमारे देश में जिस शासन प्रणाली की स्थापना की गई है, उसका मूल संसदीय या मन्त्रिमण्डलात्मक (Cabinet form) है, न कि अध्वक्षान्तक। हेतु इसलिए कहा गया है कि भारतीय शासन प्रणाली में अध्वक्षान्तक शासन-पद्धति के आधारभूत तथा आवश्यक गुणों या तत्वों का अभाव है।

अध्वक्षान्तक पद्धति के अन्तर्गत राष्ट्रपति राज्य या शासन का केवल संवैधानिक प्रधान नहीं हुआ करता है और उसके सम्पूर्ण राज्य की कार्यपालिका-शक्ति सिर्फ औपचारिक ढंग (formally) ने ही निहित नहीं रहती है, बल्कि वह राज्य और सरकार दोनों का अध्वक्ष हुआ करता है और देश के शासन-कार्य का वास्तविक संचालन उसी के हाथों होता है। अध्वक्षान्तक प्रणाली में राष्ट्रपति व्यवस्थापिका अथवा पार्लियामेंट का सदस्य नहीं होता और न उसके प्रति उत्तरदायी ही होता है। राष्ट्रपति का चुनाव भी व्यवस्थापिका ने स्वतंत्र होता है। व्यवस्थापिका के सदस्यों का बहुमत चाहे उसके पक्ष में हो या न हो, राष्ट्रपति अपने पद पर संविधान द्वारा निर्धारित अवधि तक कार्यन रहता है।

अध्वक्षान्तक पद्धति में भी शासन-कार्य के संचालन में सहायता तथा परामर्श पाने के प्रयोजन से राष्ट्रपति द्वारा मंत्रियों या सचिवों (Secretaries) की नियुक्ति की जाती है। वे मंत्री-गण विविध विभागों के अध्वक्ष या प्रभारी (Incharge) होते हैं। लेकिन वे राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं। वे न तो संसद् के सदस्य होते हैं और न संसद् के समर्थन पर अपने पदों पर उनका गठन रहना ही निर्भर करता है। राष्ट्रपति किसी भी समय मंत्रियों को पदच्युत (Dismiss) कर सकता है। राष्ट्रपति को परामर्श देना उनका कार्य है। उनका सलाह (Advice) राष्ट्रपति के लिए बाध्य या निर्णायक नहीं होती और उन्हें मानना न प्रत्याकार कर देना राष्ट्रपति की स्वेच्छा पर सर्वथा निर्भर करता है।

अध्वक्षान्तक पद्धति 'शक्तियों के पृथक्करण' या 'अधिकार-विभाजन विद्वान्त' (Theory of Separation of powers) पर आधारित हुआ करता है। बेगहोट (Bagehot) के शब्दों में 'व्यवस्थापिका तथा कार्यकारी की एक-दूसरे से स्वतंत्रता अध्वक्षान्तक पद्धति का विशिष्ट लक्षण है'। इस पद्धति में व्यवस्थापिका राष्ट्रपति को अविश्वास-प्रस्ताव द्वारा नहीं हटा सकती।

अध्वक्षान्तक शासन-पद्धति के उपर्युक्त सर्वमान्य आवश्यक तत्व भारतीय शासन-प्रणाली में नहीं पाये जाते। एक लेखक ने ठीक कहा है कि भारत के राष्ट्रपति का नाम हमारी चिह्ना पर आते ही हमें सहजा अमेरिका के राष्ट्रपति का स्वरूप आता है, परन्तु दोनों में नाम की समानता के अतिरिक्त और कोई समानता नहीं है। व्यापारिक

चन्द्रभानु गुप्त के शब्दों में 'भारतीय संविधान ने ब्रिटिश सदस्य प्रणाली वाली सरकार अपनाई है। अमेरिका की राष्ट्रपतिवाली प्रणाली नहीं'।

हमने देखा कि भारत में अमेरिका जैसी अध्यक्षतात्मक शासन-पद्धति नहीं अपनाई गई है। अब हमें उन बातों का उल्लेख करना है, जिनके आधार पर यह दावा किया जाता है कि भारत के संविधान में ब्रिटेन की सासद् प्रणाली का अनुसरण किया गया है। यद्यपि भारतीय शासन-प्रणाली में ब्रिटेन की भाँति कोई वंशक्रमानुगत (Hereditary) सम्राट् नहीं होता, वरन् भारतीय राष्ट्रपति की नियुक्ति निर्वाचन द्वारा होती है, फिर भी भारत का राष्ट्रपति, ब्रिटिश सम्राट् की भाँति, राज्य का प्रमुख (Head of the State) होता है, न कि सरकार का अध्यक्ष। दोनों देशों में सरकार का अध्यक्ष प्रधान मंत्री होता है। यह सासद् प्रणाली का लक्षण है, क्योंकि सासद् प्रणाली में राज्य का संवैधानिक प्रधान राज्यशक्ति का प्रतीक अवश्य होता है, लेकिन वास्तविक शासक नहीं। डॉ० अम्बेदेकर के अनुसार 'हमारा राष्ट्रपति राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है, परन्तु शासन नहीं करता। वह राष्ट्र का प्रतीक है। उसका शासन में यह स्थान है कि उसके नाम पर राष्ट्र के निर्णय घोषित किये जाते हैं।

सदस्य प्रणाली में कार्यपालिका की यथार्थ शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल के हाथ में रहती हैं। इस यथार्थ कार्यपालिका, अर्थात् मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं और अपने पद तथा अवधि के लिए सदस्य के बहुमत पर निर्भर करते हैं। मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से सदस्य के प्रति उत्तरदायी होता है। इस प्रणाली में संवैधानिक प्रधान अपने मन्त्रियों की मन्त्रणा से बाध्य होता है, वह मन्त्रिमण्डल की इच्छा के विरुद्ध कुछ नहीं कर सकता और न कुछ कार्य ही उनके परामर्श के बिना कर सकता है।

भारतीय शासन-प्रणाली में ऐसा ही पाया जाता है। संविधान की ७४वीं धारा में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि 'राष्ट्रपति को अपने कार्य-संचालन में सहायता और परामर्श देने के लिए एक मन्त्रिपरिषद् होगी, जिसका अध्यक्ष प्रधान मंत्री होगा।' भारतीय सदस्य के निचले सदन (लोकसभा) में जिस दल का बहुमत हो, उसके नेता को ही प्रधान मन्त्री के पद पर नियत किया जाता है और वही अपने दल के प्रमुख व्यक्तियों में से मन्त्रिमण्डल का निर्माण करता है। यह मन्त्रिमण्डल तत्काल अपने पद पर कायम रहेगा, जबतक कि भारतीय सदस्य के बहुमत का विश्वास और समर्थन उसे प्राप्त रहेगा।

भारत का राष्ट्रपति अपने में निहित कार्यकारिणी सम्बन्धी शक्तियों और अधिकारों का प्रयोग भी प्रधान मन्त्री और मन्त्रिमण्डल के परामर्श के अनुसार ही करेगा।

हमारे देश के प्रथम तथा भूतपूर्व राष्ट्रपति, डॉक्टर राजेन्द्र प्रसाद के शब्दों में, 'व्यपि सविधान में कोई ऐसी चारा नहीं है, जिसके अनुसार राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल की सलाह को मानने के लिए बाध्य या विवश हो, परन्तु वह अ.शा की जाती है कि विन रुद्धियों के अनुसार इंग्लैंड में सम्राट् सदैव अपने मन्त्रियों की सलाह को मानता है, उसी प्रकार भारत में भी ऐसी ही रुद्धियाँ स्थापित हो जायेंगी और राष्ट्रपति सब विषयों में एक वैधानिक शासक बन जायगा।' भारत का राष्ट्रपति अपने मन्त्रियों को सबतक पदच्युत नहीं कर सकता, जबतक कि उनके पंछे संसद् के बहुमत का समर्थन रहेगा।

भारत के राष्ट्रपति का चुनाव संसद् ने सर्वथा स्वतन्त्र भी नहीं है और न यहाँ पर शक्तियों का पृथक्करण-सिद्धान्त ही लागू किया गया है। यहाँ पर व्यवस्थापिका तथा कार्यकारिणी की एक-दूसरे ने घनिष्ठता पाई जाती है। मन्त्रिपरिषद् के सदस्य संसद् के सदस्य होते हैं। यदि कोई ऐसा व्यक्ति मन्त्री नियुक्त हो जाता है, जो संसद् का सदस्य नहीं हो, तो उसे मन्त्री होने के छह महीने के अन्दर ही संसद् के किसी भी सदन का सदस्य बन जाना होगा, नहीं तो उसे मन्त्री पद से हट जाना होगा। मन्त्री संसद् की बैठकों में भाग लेते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं और अपने कार्यों के लिए संसद् के प्रति उत्तरदायी होते हैं। संसद् उनको अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा हटा सकती है।

उपयुक्त तर्कों के आधार पर हम दावे के साथ कह सकते हैं कि भारतीय गणतन्त्र के संविधान ने संसदात्मक कार्यपालिका की व्यवस्था की है, न कि अध्यक्षीय कार्यपालिका की। डॉक्टर अम्बेडकर के शब्दों में 'भारत में सामयिक उत्तरदायित्व ( Periodic Responsibility ) की अपेक्षा दैनिक उत्तरदायित्व ( Daily Responsibility ) पर अधिक जोर दिया गया है।' संघीय कार्यपालिका का प्रमुख, भारतीय राष्ट्रपति, न्यूनाधिक नाम मात्र का प्रधान है। कानूनी दृष्टि से सब की कार्यपालिका-शक्ति राष्ट्रपति में निहित है, किन्तु राजनीतिक (अथवा वास्तविक) दृष्टि में यह मन्त्रिपरिषद् में निहित है। सविबान-सभा में इस विषय पर बोलते हुए स्वर्गीय श्री नेहरू ने कहा था: "एक चीज जो हमें शुरू में ही तय करनी है, वह यह है कि सरकारी ढाँचा किस प्रकार का होना चाहिए। क्या वह ऐसा हो जिसमें उत्तरदायी मन्त्रिमण्डल होता है अथवा संयुक्तराज्य अमेरिका में प्रचलित राष्ट्रपति प्रणाली जैसा हो।" हमने इस विषय पर गभीरता से विचार किया है और इस निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि हमें सरकार के मन्त्रिमण्डलीय स्वरूप पर अधिक बल देना चाहिए और शक्ति का निवास मन्त्रिमण्डल और व्यवस्थापिका में है न कि राष्ट्रपति में।"

अतः, भारत-संघ की कार्यपालिका में राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल दोनों ही समाविष्ट होते हैं। वैसे तो राजकीय सेवक-वर्ग ( Civil Service Class ) को भी संघीय कार्यपालिका में सम्मिलित किया जाना चाहिए, क्योंकि राज्य का शासन तन्त्र चलाने में उनका भी काफी महत्व रहता है। फिर भी, उन्हें नीति-निर्धारण करने और निर्देशन देने का कानूनी या राजनीतिक अधिकार प्राप्त नहीं रहने के कारण हम यह कह सकते हैं कि भारत में राष्ट्रपति और मन्त्रिपरिषद् को मिलाकर ही संघ-कार्यपालिका कहा जाना चाहिए।

संसदीय शासन-प्रणाली क्यों अपनाई गई? — प्रश्न उठता है कि हमारे संविधान-निर्माताओं ने संसद, या मन्त्रिमण्डलात्मक शासन-पद्धति को क्यों अपनाया और अध्यक्षीय सरकार का अवलम्बन क्यों नहीं किया? इसके कारण निम्न-लिखित हैं—

(१) बहुत दिनों (लगभग १५० वर्षों) तक ब्रिटेन से सम्बन्धित रहने के कारण अध्यक्षीय प्रणाली की सरकार की अपेक्षा संसदीय प्रणाली के उत्तरदायी शासन के संचालन से हमारा देश ज्यादा अच्छी तरह परिचित हो गया था। सन् १९३५ ई० के भारत सरकार-अधिनियम के अन्तर्गत हमारे प्रान्तों की सरकारें संसदीय पद्धति के अनुसार ही व्यवस्थित हो रही थीं। केन्द्रीय शासन में भी अन्तरिम सरकार की स्थापना के बाद यही पद्धति लागू थी। अतः, हमारे नेताओं और शासकों को इस पद्धति का समुचित व्यावहारिक अनुभव तथा ज्ञान प्राप्त हो चुका था।

(२) इस अनुभव और ज्ञान ने उन्हें बताया कि इस पद्धति के अधीन कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निरन्तर सहयोग की अपेक्षा रहने के कारण शासन-कार्य बहुत सुगमता तथा सुन्दरता से चलता है। मन्त्री उस नीति को आसानी से कार्यान्वित कर सकते हैं, जिसके आधार पर वे संसद् में निर्वाचित होते हैं और व्यवस्थापिका द्वारा उन सभी कानूनों को भी आसानी से पास करा सकते हैं, जिन्हें वह शासन-कार्य चलाने के लिए जरूरी समझते हैं। भारत की तत्कालीन या मौजूदा परिस्थितियों के लिए संसदीय पद्धति ही अधिक उपयुक्त थी।

प्रारूप-समिति (Drafting Committee) के प्रमुख सदस्य श्री अल्लादी कृष्णास्वामी अय्यर ने संविधान सभा में कहा था—“एक नवजात शिशु-प्रजातंत्र आधुनिक परिस्थितियों में विधान-मंडल और कार्यपालिका के बीच निरन्तर मनमुटाव, झगड़े और संघर्ष की आशकाओं का खतरा (जो अध्यक्षीय प्रणाली में रहता है)

नहीं उठा सकता । वर्तमान संविधानीय संरचना का उद्देश्य विधानमण्डल और कार्यपालिका में संघर्ष को रोकना और शासन-प्रणाली के विभिन्न अंगों में अनुरूपता उत्पन्न करना है । संसदीय कार्यपालिकाओं के, जो ग्रेट-ब्रिटेन तथा उसके अधिराज्यों में और यूरोप के कुछ देशों में पाई जाती हैं, और अमेरिका में प्रचलित अध्यक्षात्मक प्रणाली के गुण दोनों पर अच्छी तरह विचार करने के बाद भारतीय संविधान ने संसदीय कार्यपालिका की पद्धति अपनाई है ।”

(३) कार्यपालिका के उत्तरदायित्व के दृष्टिकोण से भी संसदीय पद्धति अध्यक्षात्मक पद्धति से अत्यन्त दृष्टा करती है । डा० अग्नेदकर के अनुसार ‘अध्यक्षात्मक शासन-पद्धति को अपेक्षा संसदीय पद्धति को अपनाकर भारत में सामयिक उत्तरदायित्व ( Periodical Responsibility ) की अपेक्षा दैनिक उत्तरदायित्व ( Daily Responsibility ) पर अधिक जोर दिया गया है ।’

(४) अध्यक्षात्मक प्रणाली को अपनाने से इस बात का डर था कि तत्कालीन देशी राज्यों के निरंकुश शासक और भी अधिक तानाशाह हो जाते और उस समय उन्हें बिलकुल ही समाप्त करने की नीति नहीं निश्चित की गई थी ।

उपयुक्त कारणों या लाभों को मद्देनजर रखते हुए हमारे संविधान के रचयिताओं ने ब्रिटेन के संविधान के प्रतिरूप को आदर्श मानकर भारत में संसदीय शासन-प्रणाली का ही अवलम्बन किया ।

इस सम्बन्ध में यह स्मरण रहे कि भारत में संसदीय शासन-प्रणाली की व्यवस्था होने के बावजूद भारत के राष्ट्रपति को संविधान के अनुसार बहुत-से ऐसे अधिकार दिये गये हैं, जो संसदीय प्रणाली वाले देशों में साधारणतः संवैधानिक प्रधान (चाहे राजा या राष्ट्रपति) को प्राप्त नहीं होते । भारत का राष्ट्रपति विशेष परिस्थितियों में आर्डिनेन्स जारी कर सकता है । वह संकटकाल की घोषणा कर सकता है और उस अवधि के लिए शासन-सम्बन्धी सभी अधिकारों को अपने हाथों में ले सकता है । यद्यपि राष्ट्रपति इन सभी अधिकारों का प्रयोग भी प्रधान मंत्री तथा मन्त्रिमण्डल की राय के अनुकूल ही करेगा, फिर भी इन सब अधिकारों के कारण उसे ‘मन्त्रिमण्डल के हाथों का कठपुतला’ या ‘रबर स्ट्याम्प’ कहना सर्वथा अनुचित होगा । अतः, भारत में संसदीय प्रणाली की स्थापना के बावजूद भारत के राष्ट्रपति की शक्ति संसदीय प्रणाली के अन्य देशों के संवैधानिक प्रधानों की अपेक्षा बहुत ही अधिक है ।

संघीय कार्यपालिका का क्षेत्र ( Scope of the Union Executive Powers )  
—भारतीय संविधान की भिन्न भिन्न धाराओं के अनुसार, भारत-संघ की कार्यपालिका-शक्ति के क्षेत्र निम्नलिखित हैं—

(१) वे सारे मामले जिनके विषय में भारतीय संसद् को कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है।

(२) सदियों या समझौतों के आधार पर भारत-सरकार को मिले हुए अधिकार या अधिकार-क्षेत्र के प्रयोग-सम्बन्धी मामले।

(३) समस्तों सूची में वर्णित ऐसे विषय, जो संविधान द्वारा स्पष्ट रूप से संघ को दिये गये हों या वे कानून, जिनके विषय में संसद् ने ऐसी व्यवस्था की हो।

संघ की कार्यपालिका में हमें राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, प्रधान मन्त्री तथा मन्त्रि-परिषद् का अध्ययन करना है। अगले अध्याय में हम भारत-राज्य तथा भारत-संघ की कार्यपालिका के प्रधान, भारतीय राष्ट्रपति, का अध्ययन करेंगे।

### प्रश्न

१. भारत संघ की कार्यपालिका के स्वरूप और क्षेत्र का वर्णन कीजिए।

Discuss the form and scope of the Union Executive of India

२. 'भारत में जिस शासन प्रणाली की स्थापना की गई है, उसका स्वरूप संसदीय अर्थात् मन्त्रिमंडलात्मक है, न कि अध्यक्षतात्मक।' इस कथन की समीक्षा कीजिए।

'The Indian Constitution establishes a Parliamentary form of Government rather than a Presidential one'. Examine this Statement.

३. 'भारतीय शासन प्रणाली अध्यक्षतात्मक नहीं है।' इस कथन की पुष्टि में तर्क प्रस्तुत कीजिए और उन कारणों का उल्लेख कीजिए, जिनके कारण अध्यक्षतात्मक की अपेक्षा संसदीय शासन-प्रणाली की स्थापना भारत में की गई।

'The Indian Administrative system is not a Presidential one.' Give arguments in support of this view and mention the causes due to which Parliamentary System of Government, in preference to the Presidential form of Government, was established in India.



## संघ-कार्यपालिका : राष्ट्रपति ( The Union Executive President )

राष्ट्रपति भारतीय गणराज्य का प्रधान होता है। वह राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है। भारत में अध्यक्षतात्मक सरकार की अपेक्षा संसदीय या मन्त्रिमण्डलात्मक सरकार की व्यवस्था किये जाने के कारण, यद्यपि भारत का राष्ट्रपति संघीय कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान शासक न होकर सिर्फ प्रतीकात्मक एवं संवैधानिक प्रधान (Symbolic and Constitutional Head) होता है, फिर भी ओहदों के क्रम में राष्ट्रपति का स्थान सर्वोच्च है। राष्ट्रपति का पद सरकारी अधिकारियों में उच्चतम तथा सर्वाधिक सम्मानित है। वह राष्ट्र की एकता और अखंडता, दृढ़ता और सगठन तथा उसके अस्तित्व की निरन्तरता का प्रतीक है। राष्ट्रपति संघ-कार्यपालिका का प्रधान होता है और संघीय कार्यपालिका की सारी शक्तियाँ औपचारिक ढंग से उसमें ही निहित होती हैं।

राष्ट्रपति का निर्वाचन (Election of the President)—भारत के संविधान में हमारे देश को एक सम्पूर्ण-प्रभुत्व सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य (Sovereign Democratic Republic) घोषित किया गया है। ऐसे राज्य में शासन का प्रधान कोई मनोनीत या वंशक्रमानुगत व्यक्ति (Nominated or Hereditary Person) नहीं होकर आम जनता का प्रतिनिधि होता है। अतः भारतीय गणराज्य के अध्यक्ष, राष्ट्रपति, की नियुक्ति की व्यवस्था भी चुनाव द्वारा ही की गई है। भारत का राष्ट्रपति जनता द्वारा एक निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित होता है लेकिन उसका निर्वाचन जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप (Direct) से न होकर परोक्ष (Indirect) रूप से होता है।

भारत के राष्ट्रपति के निर्वाचन का परोक्ष तरीका (Indirect Method) इसलिए अपनाया गया कि भारतीय संविधान द्वारा हमारे देश में संसदीय शासन-प्रणाली की स्थापना की गई है। हम जानते हैं कि इस प्रणाली में राष्ट्र का अध्यक्ष नाम-मात्र का प्रधान होता है। राजशक्ति का वास्तविक प्रयोग मन्त्रिमण्डल और प्रधान मंत्री के द्वारा होता है, जो व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। इसलिए, राष्ट्रपति का वास्तविक अधिकार द्वारा प्रत्यक्ष प्रणाली से निर्वाचित होना अनावश्यक था।

१. श्रीनेहरू ने संविधान-निर्मात्री सभा में कहा था—“If we had the President elected on adult franchise and did not give him any power, it might become a little anomalous”

यदि राष्ट्रपति जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से (Directly) चुना जाता, तो वह केवल नाम मात्र का प्रधान कतई नहीं रहता। वह संविधान द्वारा अपने में निहित शासन-शक्तियों का स्वयं प्रयोग करने का दावा समुचित रूप से कर सकता था। वैसी दशा में, समूचे देश की जनता द्वारा नहीं, वरन् किसी एक निर्वाचन क्षेत्र से चुने गये प्रधान मन्त्री और अन्य मन्त्रियों का महत्व, जनता की दृष्टि में उतना नहीं होता, जितना कि सारे देश के मतदाताओं की संख्या का बहुमत-प्राप्त राष्ट्रपति का होता। ठीक ही कहा गया है—“इस प्रकार मतदाताओं से चुना हुआ राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री का बड़ा प्रतिद्वन्दी हो जाता और दोनों में गतिरोध हो जाता।” (“A directly elected President would have become a serious rival of the Prime Minister and it could have led to deadlock”)

देश की आम जनता द्वारा राष्ट्रपति के प्रत्यक्ष निर्वाचन के विरोध में किये गये इस उपयुक्त असल तथा महत्वपूर्ण तर्क के अलावा यह भी कहा गया है कि प्रत्यक्ष रूप से चुनाव करने में बहुत ही अधिक शक्ति, धन तथा समय की बर्बादी होती। अधिकांश मतदाताओं की निरक्षरता का भी उल्लेख किया गया है। इन युक्तियों में अधिक बल नहीं है, क्योंकि आम चुनाव के साथ ही राष्ट्रपति का भी चुनाव हो जाता। अतः, भारत के संविधान द्वारा शासन की संसदीय प्रणाली को अपनाने जाने के कारण ही राष्ट्रपति का परोक्ष रीति से चुना जाना उचित एवं संगत समझा गया।

निर्वाचन की योग्यताएँ— राष्ट्रपति निर्वाचित होने के लिए कोई व्यक्ति तभी उम्मीदवार हो सकता है, जब उसमें निम्नलिखित योग्यताएँ हों—

- (१) भारत का नागरिक हो,
- (२) ३५ वर्ष की उम्र हो,
- (३) लोकसभा के लिए सदस्य निर्वाचित होने की योग्यता रखता हो,
- (४) भारत-सरकार या किसी राज्य-सरकार या इन सरकारों से नियंत्रित किसी स्थानीय या अन्य अधिकारी के अधीन किसी लाभवाले पद (Post of Profit) पर न हो। लेकिन, इस धारा के सम्बन्ध में राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, राज्यपाल और केन्द्रीय अथवा राज्य के मन्त्रियों का पद लाभवाला पद नहीं समझा जायगा, अर्थात् जो इन पदों पर हैं वे राष्ट्रपति के लिए उम्मीदवार हो सकेंगे। निर्वाचित हो जाने के बाद राष्ट्रपति अन्य कोई लाभ का पद धारण न करेगा।

जो व्यक्ति राष्ट्रपति के रूप में पद ग्रहण कर रहा है अथवा कर चुका है, वह पुनः अगर उसमें उपयुक्त योग्यताएँ वर्तमान हैं, राष्ट्रपति-पद के लिए उम्मीदवार हो



सकता है। कोई व्यक्ति कितनी बार राष्ट्रपति पद ग्रहण कर सकता है, इस सम्बन्ध में हमारा संविधान मौन है। इसका आशय यह है कि एक ही व्यक्ति लगातार बहुत बार राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित हो सकता है। स्वर्गीय डा० राजेन्द्र प्रसाद के तीसरी बार राष्ट्रपति नहीं होने से एक अभिसमय की स्थापना हुई है, जिसके अनुसार एक ही व्यक्ति लगातार दो बार से अधिक इस पद के लिए निर्वाचित नहीं होगा।

इस सम्बन्ध में साम्यवादी नेता श्रीमूपेश गुप्ता ने राज्य-सभा में १ अप्रैल १९६१ को संविधान में संशोधन लाने का प्रस्ताव रखा था। इस प्रस्ताव का आशय था कि कोई भी व्यक्ति राष्ट्रपति पद के लिए दो बार से अधिक खड़ा नहीं हो सकता था। यह प्रस्ताव पास नहीं हो सका; क्योंकि सदन के बहुमत का विचार था कि इस सम्बन्ध में अभिसमय ही ठीक था, कानून नहीं।

राष्ट्रपति संसद् के किसी भी सदन का या राज्यों के विधान-मंडलों के किसी भी सदन का सदस्य नहीं होगा। यदि संसद् या राज्यों के विधान मंडलों का कोई सदस्य राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित होता है, तो वह अपने पद का कार्यभार संभालने के दिन से उस सदन का सदस्य नहीं समझा जायगा।

निर्वाचन की पद्धति—भारत के राष्ट्रपति का चुनाव जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से न होकर परोक्ष रूप से होता है। अप्रत्यक्ष रूप से राष्ट्रपति को निर्वाचित करने के लिए एक निर्वाचक-मंडल (Electoral College) का निर्माण किया जाता है, जिसके सदस्य निम्नलिखित होते हैं—

(१) भारतीय संसद् के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्य

और (२) सभी राज्यों की विधान-सभाओं के निर्वाचित सदस्य।

अर्थात्, भारतीय संसद् तथा राज्यों की विधान सभाओं के मनोनीत (Nominated) सदस्यों को राष्ट्रपति के चुनाव के निमित्त बनाये गये निर्वाचक-मंडल का सदस्य नहीं माना जायगा। इसी प्रकार, राज्य की विधान परिषदों (Legislative Councils) के सदस्यों को भी वोट देने का अधिकार नहीं होगा। स्मरण रहे कि राज्यों की विधान सभाओं और संघीय संसद् में कुछ सदस्य ऐसे भी होते हैं, जो चुनाव द्वारा इन सदनों के सदस्य न बनकर राष्ट्रपति और राज्यपालों द्वारा मनोनीत किये जाते हैं।

राष्ट्रपति के चुनाव के निमित्त बनाये जानेवाले निर्वाचक मंडल के प्रत्येक सदस्य को एक एक वोट देने का अधिकार नहीं दिया जाकर उनके मतों का एक प्रकार से मान या वजन निकाले जाने के लिए एक सूत्र या फॉर्मूला (Formula) अपनाया गया है। इस सूत्र की व्याख्या करने के पहले यह बता देना आवश्यक है कि हमारे संविधान-निर्माताओं ने निर्वाचक-मंडल के प्रत्येक सदस्य को एक एक

वोट देने का अधिकार क्यों नहीं दिया और मतों की साधारण गणना द्वारा निर्वाचन के फल को निर्धारित करने की अपेक्षा एक नया फॉर्मूला क्यों अपनाया ?

भारत का राष्ट्रपति सम्पूर्ण राज्य का प्रधान होता है। साथ ही भारत एक संघात्मक राज्य है। राष्ट्रपति के चुनाव के निमित्त बनाये जानेवाले निर्वाचक-मंडल ने दो प्रकार के सदस्य होंगे - एक प्रकार के वे, जो केन्द्रीय या संघीय संसद् के निर्वाचित सदस्य हैं और दूसरे प्रकार के वे जो विविध राज्यों की विधान-सभाओं के सदस्य हैं। यह जानी हुई बात है कि संघीय संसद् के निर्वाचित सदस्यों की संख्या से विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों की संख्या कई गुना ज्यादा होगी। इस दशा में निर्वाचक-मंडल के प्रत्येक सदस्य को एक एक वोट देने का अधिकार का मतलब यह होता है कि राज्यों की विधान-सभाओं के सदस्य बहुमत में होने के कारण बराबर ही ऐसे व्यक्ति को भी राष्ट्रपति चुन सकते, जिसे संघीय संसद् के सदस्य नहीं चुनना चाहते। इस प्रकार के बहुमत से निर्वाचित राष्ट्रपति राज्यों का सच्चा प्रतिनिधि अवश्य होता, लेकिन संघीय दृष्टि से उसका सम्मान और महत्व कम हो जाता।

संघ और राज्यों के बीच इस प्रकार की असमानता (Disparity) उत्पन्न होने के कृत्रिम निर्वाचक-मंडल के प्रत्येक सदस्य का एक एक वोट का अधिकार राज्यों के बीच भी विभक्तता पैदा करता। हम जानते हैं कि भारत संघ के अन्तर्गत विविध राज्यों की जनसंख्या एक समान है, और न उनकी विधान सभाओं की सदस्य-संख्या ही एक बराबर है। सभी राज्यों में जन-संख्या और सदस्य-संख्या का अनुपात भी पूर्णतया एक समान नहीं है।

ऐसी हालत में निर्वाचक-मंडल के दूसरे प्रकार के सदस्यों, यानी विभिन्न राज्यों की विधान-सभाओं के निर्वाचित सदस्यों, में से प्रत्येक को एक एक वोट देने के अधिकार का अर्थ यह होता है कि कम तथा अधिक दोनों प्रकार की आबादीवाले राज्यों को राष्ट्रपति के चुनाव में लगभग बराबर का अधिकार प्राप्त होता। यह उचित नहीं होता; क्योंकि इसका नतीजा होता कि राष्ट्रपति देश की आम जनता का भी सम्मान तथा उचित हंग से प्रतिनिधित्व नहीं कर पाता। या तो कम आबादीवाले राज्य एक साथ निबकर अधिक आबादीवाले राज्यों को निर्णायक-भाग नहीं लेने देते या बड़े बड़े राज्य किताबों को भी स्वेच्छा से राष्ट्रपति चुनते और छोटे राज्यों को तनिक परवाह नहीं करते।

उत्पन्न दोषों को दूर करने के निमित्त ही, जिससे भारत का राष्ट्रपति सम्पूर्ण राष्ट्र (भारत सब) तथा विभिन्न राज्यों को समुचित रूप में प्रतिनिधित्व कर सके, हमारे

संविधान निर्माताओं ने निर्वाचक-मंडल के प्रत्येक सदस्य को एक एक वोट देने का अधिकार नहीं दिया। राष्ट्रपति के निर्वाचन में विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधित्व में एकरूपता (Uniformity in the Scale of Representation), और दूसरे, सब तथा राज्यों के प्रतिनिधित्व के बीच समानता (Parity of Representation) स्थापित करने के लिए उन्होंने एक विशेष फॉर्मूला निकाला। इस फॉर्मूला या सूत्र का आशय यही है कि राष्ट्रपति के निर्वाचन में विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधियों को, जहाँ तक संभव होगा, उनकी जनसंख्या के आधार पर बराबर के मत देने का अधिकार दिया जायगा और समस्त राज्यों के प्रतिनिधियों को उतने ही मत दिये जायेंगे, जितने संसद् के दोनों सदनों के सदस्यों को मिलाकर। ऐसा करने के लिए निर्वाचक मंडल के प्रत्येक सदस्य के मत का वजन, संख्या या मान इस निम्नलिखित रीति से निर्धारित किये जायेंगे।

(१) राष्ट्रपति के निर्वाचन में देश के विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधित्व में एकरूपता खाने तथा सभी राज्यों को एक समान महत्व प्राप्त कराने के लिए—

**किसी राज्य विधान-सभा के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य के मत का मूल्य—**  
उस राज्य की कुल जन संख्या

—१०००

उस राज्य की विधान-सभा के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या

अर्थात्, भारत के राष्ट्रपति के निर्वाचन के निमित्त बनाये गये निर्वाचक-मंडल के दूसरे प्रकार के सदस्य, अर्थात् प्रत्येक राज्य की विधान-सभा के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य, को कितने वोट देने का अधिकार होगा, यह जानने के लिए उस राज्य की कुल आबादी को वहाँ की विधान सभा के कुल निर्वाचित सदस्यों की संख्या से भाग दिया जाता है। फिर उस भागफल (Quotient) को एक हजार से भाग दिया जाता है। अब जितना भागफल निकलेगा, उतने ही वोट उस राज्य की विधान-सभा के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य देंगे। यदि शेष, भाजक (१०००) से आधा या आधे से अधिक (५०० या ५०० से अधिक) बचता है, तो एक मत और जोड़ दिया जाता है और शेष यदि भाजक के आधे से कम ५०० से कम) बचता है, तो कुछ नहीं जोड़ा जाता।

इस सूत्र को एक उदाहरण द्वारा नीचे लिखे प्रकार में स्पष्ट किया जाता है। यह जानने के लिए कि बिहार राज्य की विधान सभा के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य को राष्ट्रपति के निर्वाचन में कितने वोट मिलेंगे हम पहले बिहार राज्य की जन-संख्या ३८,५५,००० को बिहार-राज्य की विधान-सभा के निर्वाचित सदस्यों की संख्या ३१८ से भाग देंगे—

अतः  $\frac{३,८८,२७,०००}{३१८} = \frac{३,८८,२७,०००}{३१८} = १२२१३५.७६१ = १२२१३५$

चूँकि, शेष ७०, भाजक ३१८ के आधे (१५९) से कम है।  
फिर १२२१३५ को १००० से भाग दिया—

$$1 \parallel १२२१३५ - १००० = १२२१३५ = १२२ \frac{१३५}{१०००} = १२२$$

चूँकि शेष १३५-भाजक १००० के आधे (५००) से कम है।

इस प्रकार, हम जान गये कि बिहार-विधान सभा के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य को राष्ट्रपति के निर्वाचन में १ वोट नहीं मिलकर १२२ वोट मिले।

इसी प्रकार, भारत-राज्यों के अन्तर्गत सभी राज्यों की विधान-सभाओं के निर्वाचित सदस्यों के मतदान की संख्या निकाल ली जायगी।

विभिन्न राज्यों की विधान-सभाओं के प्रत्येक सदस्य को कितने कितने वोट मिलेंगे, इसका निश्चय (ऊपर बताये गये फॉर्मूले के अनुसार) हो जाने के बाद अगला प्रश्न यह उठता है कि राष्ट्रपति के निर्वाचन के निमित्त बनाये गये निर्वाचक-मंडल के प्रथम प्रकार के सदस्य अर्थात् संघीय संसद् के निर्वाचित सदस्यों को कितने-कितने वोट मिलेंगे।

(२) राष्ट्रपति के निर्वाचन में संघ तथा राज्यों के प्रतिनिधियों के बीच समानता स्थापित करने के लिए—

**संसद् के दोनों सदनों के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य के मत का मूल्य =**  
**सभी राज्यों की विधान-सभाओं के सभी निर्वाचित सदस्यों के मतों का योग**

संसद् के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या

अर्थात्, राष्ट्रपति के निर्वाचन के निमित्त बनाये गये निर्वाचक मंडल के पहले प्रकार के सदस्य, यानी भारतीय संसद् के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों, को कितने वोट मिलेंगे, यह जानने के लिए सभी राज्यों की विधान-सभाओं के सभी निर्वाचित सदस्यों की मत संख्या के योगफल से संसद् के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या से भाग दिया जायगा। जो भागफल निकलेगा, वही संसद् के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य की मत-संख्या होगी। यदि शेष, भाजक के आधे या आधे से अधिक है, तो भागफल में १ और जोड़ दिया जायगा, परन्तु आधे से कम रहने पर कुछ नहीं जोड़ा जायगा।

निम्नलिखित उदाहरण से यह फॉर्मूला भी स्पष्ट हो जायगा—

ऊपर हमने देखा कि बिहार-राज्य की विधान-सभा के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य को राष्ट्रपति के चुनाव में १२२ वोट देने का अधिकार मिला था। बिहार-राज्य की विधान-सभा के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या ३१८ है। अतः, बिहार राज्य की विधान सभा के कुल निर्वाचित सदस्यों की मतसंख्या =  $३१८ \times १२२ = ३८,७८६$ । इसी प्रकार अन्य राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों की मत संख्या निकाल ली जायगी और सबको एक साथ जोड़ दिया जायगा। सन् १९५२ ई० के राष्ट्रपति पद के चुनाव में सभी राज्यों की विधान सभाओं के कुल निर्वाचित सदस्यों की मत संख्या का योगफल ३,४५,२५१ हुआ था।

इस प्रकार, सभी राज्यों की विधान सभाओं के सभी निर्वाचित सदस्यों के मतों का योगफल निकालकर उस योगफल को भारतीय संसद् के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या से भाग देंगे। सन् १९५२ ई० के राष्ट्रपति-पद के चुनाव के समय भारतीय संसद् के दोनों सदनों के सभी निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या ६६६ (लोक सभा ४६५ और राज्य-सभा २०१ थी। अतः ३,४५,२५१  $\div$  ६६६ से भाग दिया =  $\frac{३४५२५१}{६६६} = ४८३ \frac{६४४}{६६६}$ । चूंकि, शेष, ६४४ भाजक

६६६ के अधि से अधिक है, अतएव ४८३ में एक जोड़ दिया गया = ४८४। इस प्रकार, सन् १९५२ ई० में हुए राष्ट्रपति के चुनाव में, भारतीय संसद् के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य को कुल मिलाकर ४८४ वोट देने का अधिकार दिया गया।

इस प्रकार, संसद् के सभी सदस्यों के मतों का योगफल  $६६६ \times ४८४ = ३,४५,३०६$  आया। इस मत संख्या को सभी राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों के मतों के योगफल ३,४५,२५१ में जोड़ देने से, राष्ट्रपति के चुनाव के निमित्त बनाये गये निर्वाचक मंडल के दोनों प्रकार के सदस्यों के कुल मतों का योगफल हुआ ३,४५,३०६ + ३,४५,२५१ = ६,९०,५५७।

सन् १९५२ ई० में हुए राष्ट्रपति के निर्वाचन में निर्वाचक मंडल के कुछ सदस्यों ने भाग नहीं लिया, अतएव इस चुनाव में ६,९०,५५७ में सिर्फ ६,०५,३८६ मत दिये गये।

उपयुक्त दोनों फॉर्मूला या सूत्रों के अलावा राष्ट्रपति का निर्वाचन गुप्त शलकी (Secret Ballot) द्वारा, अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली (Proportional Representation) के अनुसार एकल सफमन्सीय मत पद्धति (Single Transferable Vote System) के द्वारा किया जायगा, जिससे कोई ऐसा व्यक्ति राष्ट्रपति नहीं निर्वाचित हो सके जिसमें मतदाताओं की बहुसंख्या का बिश्वास और समर्थन प्राप्त न हो। राष्ट्रपति के निर्वाचन की यह पद्धति कठिन है, इसलिए एक

बदाहरण द्वारा इसे समझ लेना ठीक होगा। मान लीजिए कि हमारे राष्ट्रपति के चुनाव में तीन उम्मीदवार खड़े हैं और मतदाताओं की संख्या १०० है। एकल संक्रमणीय मत-पद्धति के आधार पर प्रत्येक मतदाता को अपनी पहली, दूसरी और तीसरी पसन्द लिखने का अधिकार होता है। चुनाव समाप्त होने पर यदि किसी एक उम्मीदवार को कुछ मतसंख्या के आधे से १ अधिक (यानी  $१०० \div २ = ५० + १ = ५१$ , वोट मिल गया तो वह निर्वाचित घोषित कर दिया जायगा। परन्तु यदि किसी उम्मीदवार को कुछ मतसंख्या के आधे से १ अधिक वोट अर्थात् ५१ वोट नहीं आया तो वैसी अवस्था में जिस उम्मीदवार को सबसे कम वोट आया रहेगा, उसे रद्द कर दिया जायगा और उसकी पहली पसन्द (First preference) के वोट को दूसरी पसन्द के अनुसार शेष उम्मीदवारों में बाँट दिया जायगा।

मान लीजिए कि चुनाव के बाद पाया गया कि तीनों उम्मीदवारों को पहली पसन्द के मत इस प्रकार मिले—

क—४३

ख—४२

ग—१५

१००

ऊपर बताये गये नियम के अनुसार उम्मीदवार 'ग' को रद्द कर दिया गया और देखा गया कि उसको जिन १५ मतदाताओं ने पहली पसन्द के वोट दिये, उन लोगों ने अपनी अपनी दूसरी पसन्द के वोट किसको दिये थे। इस जाँच में यह निकला कि उम्मीदवार 'क' को कुछ ५ दूसरी पसन्द मिले तथा 'ख' को १०। इस बाँट का परिणाम हुआ—

क  $४३ + ५ = ४८$

ख  $४२ + १० = ५२$

उम्मीदवार 'ख' निर्वाचित घोषित किया जायगा, क्योंकि उसे ५१ से अधिक वोट मिल गये।

उदाहरणार्थ, १९५२ के चुनाव में जबतक किसी उम्मीदवार को ३०२,६६४ वोट नहीं प्राप्त होता, वह निर्वाचित नहीं हो सकता था। इस प्रणाली को नहीं अपनाकर यदि राष्ट्रपति के निर्वाचन का फल मतों की साधारण गणना या साधारण बहुमत (Ordinary or Simple Majority) से निर्धारित होता, तो कोई उम्मीदवार, जिसे सबसे अधिक मत प्राप्त होता, निर्वाचित हो जाता। ऐसी दशा में निर्वाचित होने के लिए कुछ मतों का बहुमत, यानी कम-से-कम ३,०२,६६४ वोट जाना जरूरी नहीं होता।

भारत के राष्ट्रपति के गत तीनों चुनावों ( १९५२, १९५७ तथा १९६२ ई० ) में इस प्रणाली में कोई पेचीदगी उत्पन्न नहीं हुई, क्योंकि प्रथम दोनों बार हमारे भूतपूर्व राष्ट्रपति डा० राजेन्द्र प्रसाद को तथा तीसरी बार हमारे वर्तमान राष्ट्रपति डा० ए० राधाकृष्णन् को इस प्रणाली द्वारा माने गये न्यूनतम कोटा (Minimum quota) से बहुत अधिक मत प्राप्त हुए थे ।

यदि राष्ट्रपति के चुनाव के सम्बन्ध में कोई विवाद हो, तो उसका निर्णय 'सुप्रीम' कोर्ट द्वारा किया जायगा ।

इतना तो मानना ही पड़ेगा कि भारत के राष्ट्रपति के निर्वाचन को पद्धति बहुत ही जटिल और पेचीदा है ।

राष्ट्रपति-पद की अवधि—भारतीय संविधान के अनुसार राष्ट्रपति का कार्यकाल पाँच वर्ष रखा गया है । जिस दिन वह पद ग्रहण करेगा, उसके ठीक पाँच साल बाद तक वह राष्ट्रपति के पद पर कायम रहेगा । लेकिन पद-ग्रहण की तिथि से पाँच वर्ष तक का अवधि पूरी होने तक यदि नये राष्ट्रपति का चुनाव न हो जाय, तो वह उस समय तक अपने पद पर रह सकेगा, जबतक कि उसका नवीन उत्तराधिकारी पद-ग्रहण नहीं कर ले । सामान्यतः नये राष्ट्रपति का निर्वाचन पहले राष्ट्रपति की पदावधि की समाप्ति के पूर्व ही होगा ।

राष्ट्रपति पाँच साल से पहले भी अपने पद से त्याग-पत्र दे सकता है । वह अपना त्याग-पत्र उप-राष्ट्रपति को समर्पित कर और उसपर अपना हस्ताक्षर करके देगा । उप-राष्ट्रपति इसकी सूचना तुरन्त लोकसभा के अध्यक्ष को देगा ।

पदत्याग के अतिरिक्त राष्ट्रपति का पद अकाल मृत्यु (Sudden Death) से भी खाली हो सकता है तथा संविधान के अतिक्रमण (Violation of the Constitution) के कारण महाभियोग (Impeachment) की प्रक्रिया द्वारा भी राष्ट्रपति को अपने पद से हटाया जा सकता है ।

राष्ट्रपति के पद की रिक्तता की पूर्ति—यदि कोई राष्ट्रपति त्याग-पत्र देदे, या उसकी मृत्यु हो जाय अथवा महाभियोग के सिद्ध होने के कारण पद से हटा दिया जाय, तो नये राष्ट्रपति के पद सम्भालने तक उप-राष्ट्रपति ( Vice-President ) राष्ट्रपति के रूप में कार्य करेगा । नये राष्ट्रपति का निर्वाचन, जल्द-से जल्द पद के रिक्त होने के ६ महीनों के भीतर ही होगा । इस प्रकार से निर्वाचित नया राष्ट्रपति, पुराने राष्ट्रपति की पदावधि के सिर्फ बाकी समय के लिए ही निर्वाचित नहीं होगा, वरन् वह भी अपने पद-ग्रहण की तारीख से पाँच वर्ष तक राष्ट्रपति के पद पर कायम रहेगा । यदि राष्ट्रपति अनुपस्थित हो या बीमारी के कारण अपने कार्यों के सम्पादन में असमर्थ हो, तो उन्हें उप-राष्ट्रपति पूरा करेगा ।

महाभियोग (Impeachment) — पद ग्रहण की तिथि से पाँच वर्ष के कार्य-काल के अन्दर भी महाभियोग के द्वारा राष्ट्रपति को पदच्युत किया जा सकता है। संविधान की धारा ५६ के अनुसार, यदि राष्ट्रपति संविधान के विरुद्ध आचरण करे, अर्थात् संविधान का अतिक्रमण करे, तो महाभियोग द्वारा उसे हटाया जा सकता है। धारा ६१ के अनुसार महाभियोग की प्रक्रिया निम्नलिखित होगी —

भारतीय संसद के दोनों सदनों में से किसी भी सदन में राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग का प्रस्ताव उपस्थित किया जा सकता है। महाभियोग के प्रस्ताव पर, उपस्थित किये जानेवाले सदन के कम से कम एक चौथाई सदस्यों का हस्ताक्षर होना चाहिए।

जिस दिन संसद के जिस सदन में महाभियोग का प्रस्ताव विचारार्थ उपस्थित करना हो उसकी लिखित सूचना कम से कम चौदह दिन पूर्व मिलनी चाहिए।

इस प्रकार से उपस्थित किया गया महाभियोग का प्रस्ताव यदि संसद के उस सदन की कुल संख्या कम से कम दो तिहाई सदस्यों के द्वारा पास कर दिया जाय, तो वह प्रस्ताव संसद के दूसरे सदन में जाँच पड़ताल के लिए भेजा जायगा।

दूसरा सदन इस आरोप की जाँच पड़ताल स्वयं करेगा या करवायगा। आरोप के अनुसंधान या जाँच पड़ताल के समय राष्ट्रपति को अपनी रक्षा के लिए स्वयं उपस्थित होने या किसी प्रतिनिधि को भेजने का अधिकार प्राप्त है। इस जाँच पड़ताल के प्रत्यक्ष रूप यदि दूसरे सदन की कुल संख्या के कम से कम दो तिहाई सदस्य महाभियोग को स्वीकार कर लेंगे, अर्थात् आरोप को सही मान लें, तो महाभियोग के प्रस्ताव को सही तथा स्वीकृत माना जायगा और उसी तिथि से राष्ट्रपति अपने पद से अपदस्त हो जायगा। स्पष्ट रहे कि महाभियोग सम्बन्धी संसद के निर्णय की अपील किसी न्यायालय में नहीं होगी। अर्थात् इस संवत्स में संसद का सर्वोच्चता प्राप्त है।

यदि संसद का एक सदन महाभियोग के प्रस्ताव को पास कर दे, लेकिन दूसरा सदन नहीं माने, वैसी दशा में क्या होगा? इसपर संविधान मौन है। संविधान विधायकों का दावा है कि ऐसी दशा में दोनों सदनों की संयुक्त बैठक होगी, जिसका सम्भावित्व लोकसभा का अधिवेशन करेगा और उस बैठक की बहुमत संख्या का जो मत होगा, वही माना जायगा। अर्थात् एक साधारण विधेयक (Ordinary Bill) पर संसद के दोनों सदनों के बीच पैदा होनेवाले गतिरोध (Deadlock) को जिस तरीके से दूर करने की व्यवस्था संविधान में की गई है, उसी प्रक्रिया से राष्ट्रपति के विरुद्ध लाये गये महाभियोग के प्रस्ताव के सम्बन्ध में संसद के दोनों सदनों के बीच उत्पन्न गतिरोध को भी दूर किया जायगा।



राष्ट्रपति का वेतन, भत्ता आदि - संविधान के अनुसार भारत के राष्ट्रपति का वेतन १० (दस) हजार रुपये प्रति माह नियत किया गया है।<sup>१</sup> इसके अलावा उनकी निवास के लिए बिना किराये का एक भवन भी दिया जायगा। दिल्ली के उस भवन को, जिसमें राष्ट्रपति रहते हैं, 'राष्ट्रपति भवन' कहा जाता है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति को अनेक मन्त्रों भी मिलते हैं, जो अंगरेजी राज्य के दिनों में गवर्नर जनरल को मिला करते थे। संघीय संसद् को राष्ट्रपति के वेतन, भत्ते आदि को घटाने बढ़ाने का अधिकार है, लेकिन एक राष्ट्रपति के कार्य-काल की अवधि में पहले की दर में किसी कारण की कमी नहीं की जा सकेगी। अवकाश प्राप्त राष्ट्रपति को १५,००० रु० सालाना पेंशन तथा १२००० रु० सालाना सचिवालय के खर्च के लिए मिलेगा। साथ ही उसके लिए मुफ्त चिकित्सा की भी व्यवस्था है। ये सारी सुविधाएँ अवकाश प्राप्त प्रथम भारतीय गवर्नर जनरल श्रीराजगोपालाचारी को भी प्राप्त हैं।

राष्ट्रपति द्वारा शपथ—प्रत्येक राष्ट्रपति या राष्ट्रपति के रूप में काम करनेवाला व्यक्ति भारत के सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) के मुख्य न्यायाधीश (Chief justice) के सामने शपथ ग्रहण करेगा तथा एक प्रतिज्ञापत्र पर हस्ताक्षर करेगा।

इस शपथ की शर्तों में संविधान और कानून की रक्षा के अतिरिक्त भारत की जनता की सेवा और कल्याण में निरत रहना भी शामिल रहता है। लेकिन, ये उसके नैतिक कर्तव्य हैं। इनके कृतस्वरूप न तो राष्ट्रपति को कोई कानूनी अधिकार प्राप्त होता है और न उसपर किसी प्रकार की कानूनी जिम्मेवारी ही आती है।

राष्ट्रपति के अधिकार और कार्य—भारतीय शासन-व्यवस्था में राष्ट्रपति का अपना एक विशिष्ट स्थान है। भारतीय गणराज्य का प्रधान होने के नाते वह देश का सर्वश्रेष्ठ सम्मान-प्राप्त एवं सर्वोपरि नागरिक होता है। संविधान के

१. - भारत के भूतपूर्व राष्ट्रपति डाक्टर राजेन्द्र प्रसाद ने स्वेच्छा से इस रकम में कमी कर, १ अगस्त १९६० से, सिर्फ २५०० रुपये मासिक लेना स्वीकार किया था। उन्होंने सन् १९५२ ई० से ही ४००० रुपये कम, अर्थात् केवल ६००० रुपये, लेना शुरू किया था और १९५५ ई० में १००० रुपये और कम कर दिया था। अर्थात् १९५५ से जुलाई १९६० तक वे सिर्फ ५८०० रुपये मासिक लेते थे।

वर्तमान राष्ट्रपति डॉ० एस्० राधाकृष्णन् ने भी २५०० रुपये मासिक ही लेना स्वीकार किया है।

अनुसार वह संघीय कार्यपालिका का भी प्रधान होता है और राज्य की समस्त कार्यकारिणी शक्तियाँ उसी में निहित हैं, जिनका प्रयोग वह स्वयं या अपने अधीनस्थ पदाधिकारियों के द्वारा करेगा। संविधान द्वारा राष्ट्रपति को विभिन्न प्रकार के कार्यों के सम्पादन का उत्तरदायित्व दिया गया है और इन कृत्यों के सफल सम्पादन के हेतु राष्ट्रपति को अनेक प्रकार के महत्वपूर्ण और व्यापक अधिकार भी प्रदान किये गये हैं।

राष्ट्रपति अपने अधिकार तथा कार्य के लिए किसी न्यायालय के सामने उत्तरदायी नहीं है। राष्ट्रपति के विरुद्ध न कौजदारी मामला चलाया जा सकता है और न उसे गिरफ्तार किया जा सकता है। व्यक्तिगत कार्य के लिए उसके विरुद्ध दीवानी मुकदमा चलाया जा सकता है किन्तु इसके लिए उसे कम से कम दो महीनों की लिखित सूचना देनी होगी।

अध्ययन की सुविधा के लिए हम राष्ट्रपति के विभिन्न अधिकारों और कार्यों को पहले दो श्रेणियों में बाँट सकते हैं—

- (१) साधारणकालीन अधिकार ( Normal Powers ),
- (२) संकटकालीन अधिकार ( Emergency Powers )।

### राष्ट्रपति के साधारणकालीन अधिकार

#### ( Normal Powers of the President )

भारतीय राष्ट्रपति के साधारणकालीन अधिकार वे हैं, जिनका प्रयोग वह देश की सामान्य परिस्थितियों में अपने प्रतिदिन के प्रशासनिक ( Administrative ) कार्यों एवं समस्याओं के निदान में करता है। इस श्रेणी के अधीनस्थ अधिकारों को हम पुनः चार वर्गों में बाँट सकते हैं—(क) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार (Executive powers), (ख) व्यवस्थापिका-सम्बन्धी अधिकार (Legislative Powers), (ग) न्याय-सम्बन्धी अधिकार (Judicial Powers), और (घ) वित्तीय अधिकार (Financial Powers)। इन अधिकारों का हम क्रमशः अध्ययन करेंगे।

(क) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार ( Executive Powers )— संविधान के अनुसार राष्ट्रपति भारतीय सब-शासन का प्रधान कार्यपालक है। संघ सरकार की समस्त कार्यपालिका-शक्ति ( Executive Powers ) उसी को प्रदान की गई है। इस नाते राष्ट्रपति के अधिकार और कार्य-क्षेत्र के अन्तर्गत वे सभी विषय आ जाते हैं, जिनपर भारतीय संसद् को कानून बनाने का अधिकार है।

किसी-सन्धि तथा समझौते के फलस्वरूप भारत सरकार को जो अधिकार प्राप्त हैं, वे भी उसके अधिकार और कार्य के क्षेत्र में सम्मिलित हैं। भारत-सरकार के सभी कार्यकारिणी कृत्य (Executive functions) राष्ट्रपति के नाम से ही किये जायेंगे तथा सरकार के निमित्त बनाये गये सभी करार और सम्पत्ति-आश्वसन, उसके नाम पर ही बनाये जाने चाहिए। सब के सभी अधिकारी उसके अधीनस्थ होंगे और सभीय शासन से सम्बन्धित सभी मामलों के विषय में सूचना और जानकारी पाते रहने का उसे अधिकार है।

राष्ट्रपति भारतीय जल, स्थल और वायु प्रतिरक्षा-सेना (Defence Forces) का प्रधान है। सेना के सभी उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति उसी के द्वारा होती है। इस प्रकार देश की सैनिक शक्ति का सर्वोच्च नायक (Supreme Commander) होने के नाते वह युद्ध की घोषणा कर सकता है, युद्ध स्थगित कर सकता है और सन्धि कर सकता है। इसी अधिकार के अधार पर राष्ट्रपति ने, जनवरी, १९५० में, जर्मनी और भारत के बीच युद्ध की अवस्था (जो द्वितीय विश्व युद्ध के कारण हुई थी) के खत्म होने की घोषणा की थी।

अन्तरराष्ट्रीय जगत् तथा वैदेशिक कार्यों में राष्ट्र का प्रतिनिधित्व भी राष्ट्रपति ही करता है। विदेशी राज्यों में भेजे जानेवाले भारतीय राजदूतों, वाणिज्य दूतों (Consuls), राजनयिक प्रतिनिधियों (Diplomatic Representatives) इत्यादि की प्रहाली उसी के द्वारा होती है। विदेश जानेवाले भारतीय नागरिकों को पासपोर्ट (Passport) उसी के नाम दिये जाते हैं। भारत के लिए विदेशी राज्यों द्वारा नियुक्त राजदूत राष्ट्रपति को अपना प्रमाण पत्र प्रस्तुत करेंगे और हमारे देश में आने पर उनका स्वागत भी राष्ट्रपति ही करेंगे।

संविधान के अनुसार राष्ट्रपति को अपने कार्यों में सहायता और परामर्श देने के लिए एक मन्त्रिपरिषद् (Council of Ministers) होगी, जिसका मुखिया प्रधान मन्त्री होगा। राष्ट्रपति पहले प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करता है और फिर प्रधान मन्त्री के परामर्श से मन्त्रिपरिषद् के अन्य मन्त्रियों की। मन्त्रियों का कार्यकाल राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करता है। देश का शासन-सुचारु रूप से चलाने के लिए राष्ट्रपति, संघीय सरकार की कार्य-विधि (Business) के बारे में नियम बनायेगा। मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों के बीच कार्य का बंटवारा भी वही करता है कि कौन मन्त्री कौन सा कार्य करेगा।

संघीय शासन के सम्बन्ध में बनाये जानेवाले कानूनों तथा लिये गये सभी निश्चयों के विवरण प्रधान मन्त्री द्वारा राष्ट्रपति को भेजे जायेंगे। राष्ट्रपति को मन्त्रि-

परिषद् से सूचना प्राप्त करने का अधिकार है और प्रधान मंत्री के लिए यह आवश्यक है कि वह राष्ट्रपति को मन्त्रिपरिषद् के सभी निर्णयों और प्रशासन-सम्बन्धी उन सभी मामलों के विषय में सूचना दे, जिनके बारे में राष्ट्रपति ऐसी सूचना मांगे। राष्ट्रपति प्रधान मंत्री से किसी खास मंत्री द्वारा लिखे गये अपने विभाग सम्बन्धी किसी निर्णय की, सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् के सामने विचार के लिए, अपेक्षा कर सकता है।

प्रधान मंत्री और मन्त्रिपरिषद् के दूसरे सदस्यों के अलावा राज्य के बहुत से प्रमुख और उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति और पदच्युति (Appointment and Dismissal) राष्ट्रपति के द्वारा की जाती है। राज्यपालों (Governors), भारत के महान्यायावादी (Attorney-General of India), महानियंत्रक और महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General of India), सर्वोच्च और उच्च न्यायालयों के मुख्य न्यायाधिवक्ता और न्यायाधीशों (Chief Justice and other Judges of Supreme Court and the High Courts), संघीय लोकसेवा आयोग (Union Public Service Commission) के अध्यक्ष और सदस्यों, चुनाव-कमीशन के अध्यक्ष और सदस्यों, केन्द्रीय प्रशासित इलाकों और संघीय क्षेत्रों (Centrally administered areas or Union Territories) के लिए चीफ कमिश्नरों, अनुसूचित जातियों और जनजातियों की उन्नति के लिए स्पेशल ऑफिसर आदि महत्वपूर्ण राजकीय कर्मचारियों की नियुक्ति उसी के द्वारा की जाती है। उपर्युक्त उच्च अधिकारियों के अतिरिक्त वित्त आयोग (Finance Commission), भाषा-आयोग, पिछड़े हुए वर्गों के लिए आयोग और आवश्यकता पड़ने पर अन्तरराज्य परिषद् आदि की नियुक्ति के अधिकार भी राष्ट्रपति को ही दिये गये हैं। सविधान, सप्तम सशोधन के अनुसार अल्प भाषा भाषियों के विशेष अधिकारी की नियुक्ति करने का अधिकार भी उसी को दिया गया है।

इस प्रकार से नियुक्त अधिकारियों में से सर्वोच्च एवं उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, निर्वाचन-आयोग के सदस्यों और भारत के नियंत्रक एवं महालेखा-परीक्षक को छोड़कर अन्य अधिकारी अपने पदों पर राष्ट्रपति के प्रसाद-काल (During the Pleasure) तक ही कायम रह सकते हैं। मंत्रियों को भी राष्ट्रपति अपनी इच्छा से नहीं, वरन् प्रधान मंत्री के परामर्श से ही पदच्युत करेगा; क्योंकि उनकी नियुक्ति भी प्रधान मंत्री की सलाह से ही की जाती है।

संघीय सरकार के अलावा राज्य सरकारों के सम्बन्ध में निर्देशन, नियंत्रण और समन्वय के अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त हैं।

भारत का राष्ट्रपति अपनी उपयुक्त कार्यकारिणी शक्तियों का प्रयोग स्वेच्छा-पूर्वक करेगा या मन्त्रिपरिषद् के परामर्श के ही अनुसार, अर्थात् मन्त्रिपरिषद् के परामर्श को मानने के लिए राष्ट्रपति बाध्य या विवश है या नहीं, इसकी थोड़ी चर्चा पहले की जा चुकी है और आगे चलकर अधिक की जायगी। यहाँ पर यह दुहरा देना अनावश्यक नहीं होगा कि भारत का राष्ट्रपति शासन का वास्तविक प्रधान न होकर संवैधानिक प्रधान मात्र है। कार्यपालिका के सारे कार्य सिर्फ औपचारिक रूप में ही उसके नाम से किये जाते हैं। यथार्थतः, उन सभी शक्तियों का वास्तविक प्रयोग वस्तुतः मन्त्रिपरिषद् ही करती है।

(ख) व्यवस्थापिका-सम्बन्धी अधिकार (Legislative Powers)—भारत के राष्ट्रपति को बहुत सी विधायिनी (Legislative) शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। यद्यपि राष्ट्रपति भारतीय संसद् के किसी भी सदन का न तो सदस्य हो सकता है और न उसकी कार्यवाही में भाग ही ले सकता है, फिर भी वह संसद् का एक आवश्यक और महत्वपूर्ण अंग होता है। संविधान की ७२वीं धारा के अनुसार संघीय संसद् के निर्माण में दो सदनों, लोक-सभा और राज्य सभा, के अलावा राष्ट्रपति भी सम्मिलित होता है। इन तीनों के सहयोग से ही कोई विधेयक कानून का रूप ग्रहण करता है।

संसद् के दोनों सदनों के सगठन में भी राष्ट्रपति का हाथ रहता है। राज्य सभा के १२ सदस्य उसके द्वारा (ऐसे व्यक्तियों में से जिन्होंने साक्षर्य, विज्ञान, कला और सामाजिक सेवा में पारंगामिता या विशेष प्रसिद्धि प्राप्त की है) मनोनीत किये जाते हैं। यदि ऐंग्लो इण्डियन समुदाय को निर्वाचन में पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त न हुआ हो, तो राष्ट्रपति दो ऐंग्लो-इण्डियनों को लोक-सभा का सदस्य मनोनीत कर सकता है। लोक-सभा में अण्डमन-निकोबार और लकड़ादीव, मिनिकोय अमीनदीवी के सभ-क्षेत्रों के लिए और आसाम की जनजाति के लिए प्रतिनिधियों का मनोनयन (Nomination) उसी के द्वारा होता है। संसद् की सभाओं के अध्यक्ष (Speaker) और उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) का पद यदि खाली हो जाय तो राष्ट्रपति उन रिक्त पदों पर नियुक्ति करता है।

संसद् की दोनों सभाओं को वह एक साल में कम से कम दो बार अधिवेशन करने का आदेश देता है। उनकी बैठकों का समय और स्थान वही निश्चित करता है। वह संसद् की दोनों सभाओं को स्थगित (Prorogue) कर सकता है।

और लोक सभा को विघटित, अर्थात् भंग कर सकता है। उसे संसद् के किसी एक सदन या दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में अभिभाषण देने का अधिकार है। प्रत्येक आम चुनाव के बाद तथा प्रत्येक वर्ष संसद् के सत्रारम्भ (Beginning of the Session) में राष्ट्रपति दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में अभिभाषण देता है, जिसमें सरकार की नीतियों का उल्लेख रहता है। अन्य अवसरों पर दोनों या किसी भी सदन को संदेश (Messages) भेज सकने के अलावा वह उनकी बैठकों में भी भाषण दे सकता है। राष्ट्रपति द्वारा भेजे गये संदेशों पर संसद् के सदनों को शीघ्रता से विचार करना होगा।

संसद् के दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत विधेयक राष्ट्रपति के विचारार्थ उसके सम्मुख रखा जाता है और कोई भी बिल बिना उसकी स्वीकृति या अनुमति (Assent) के कानून नहीं बन सकता है। उसको अधिकार है कि संसद् द्वारा पारित किसी भी बिल पर, धन-विधेयकों (Money Bills) को छोड़कर, अपनी स्वीकृति देने से अस्वीकार कर दे और उसे अपनी सिफारिशों यानी संशोधन के प्रस्ताव के साथ संसद् के पास फिर से विचार करने के लिए लौटा दे। परन्तु ऐसा बिल या विधेयक यदि संसद् के दोनों सदनों द्वारा, संशोधित होकर या बिना संशोधित हुए, पुनः पारित होकर राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए भेजा जाय, तो उसे इस बार अपनी स्वीकृति देनी ही होगी। इस प्रकार उसको 'पूर्ण निषेधाधिकार' (Absolute Veto Power) नहीं है, वह तो केवल किसी विधेयक के पास होने में सिर्फ देर कर सकता है। इसे हम राष्ट्रपति का 'निलम्बन निषेधाधिकार' (Suspensive Veto Power) कह सकते हैं।

कुछ विशेष प्रकार के विधेयकों—जैसे, सभी प्रकार के धन-विधेयक तथा अर्थ-विधेयक या राज्यों की सीमा या नाम-परिवर्तन सम्बन्धी विधेयक—को बिना राष्ट्रपति की सिफारिश के संसद् में पेश नहीं किया जा सकता है। कुछ प्रकार के बिल ऐसे हैं, जिन्हें राष्ट्रपति की पूर्ण-अनुमति के बिना संसद् में पेश तो किया जा सकता है, पर उन्हें संसद् तभी स्वीकार करेगा, जबकि राष्ट्रपति उनके लिए सिफारिश कर दे। जैसे यदि किसी बिल के स्वीकृत हो जाने से भारत के संचित फंड (Consolidated Fund) से धनराशि के खर्च करने की आवश्यकता हो, तो उसकी स्वीकृति के लिए राष्ट्रपति की सिफारिश अनिवार्य होगी। किसी विधेयक पर दोनों सदनों

१. स्मरण रहे कि संसद् की ऊपरी सभा यानी राज्य-सभा एक स्थायी सभा होती है और उसे राष्ट्रपति कभी (संस्कृत काल की घोषणा होने पर भी) भंग नहीं कर सकता है।

के बीच मतभेद या गतिरोध उत्पन्न होने की दशा में राष्ट्रपति उनकी शयुक्त बैठक भी बुला सकता है ।

ससद् के विराम-काल (Recess) में राष्ट्रपति को अध्यादेश (Ordinances) जारी कर सकने का अधिकार है । इस तरह के आर्डिनेन्सों का वही स्थिति होगी, जो कि भारतीय ससद् द्वारा स्वीकृत कानूनों की होती है । साथ ही, ये आर्डिनेन्स उन सब विषयों के सम्बन्ध में हो सकते हैं, जिनपर ससद् को कानून बनाने का अधिकार है । इन आर्डिनेन्सों को वापस ले सकने का भी अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त है । इसके अतिरिक्त अखण्डमन और निकोबार-द्वीपसमूहों के प्रशासन के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को विनियम (Regulation) जारी करने की शक्ति भी प्राप्त है । ये विनियम भी ससद् द्वारा पास किये गये कानूनों के ही समान लागू होंगे ।

भारत संघ के अन्तर्गत विविध राज्यों को विधि निर्माण सम्बन्धी जो शक्तियाँ प्राप्त हैं, उनके सम्बन्ध में भी राष्ट्रपति को अनेक विधि-अधिकार दिये गये हैं । कुछ प्रकार के विधेयक राष्ट्रपति को पूर्व-स्वीकृति के पश्चात् ही राज्यों के विधान-मण्डलों में पेश किये जा सकते हैं । जैसे, कोई भी ऐसा विधेयक, जिसका उद्देश्य व्यापार-वाणिज्य अथवा अन्तर-राज्य सम्बन्धी पर प्रतिबन्ध लगाना हो । इसके अलावा, राज्यों के विधान मण्डलों द्वारा पास किये गये कुछ प्रकार के विधेयकों को राज्यपाल राष्ट्रपति के विचारार्थ रक्षित कर सकता है और जैने विधेयकों को राष्ट्रपति स्वीकार कर सकता है, अस्वीकार कर सकता है या राज्यपाल के जरिये विधान-मण्डल के पास पुन विचारार्थ वापस कर सकता है । राज्यों के विधान-मण्डलों द्वारा पारित ऐसे विधेयक, जिनका सम्बन्ध राज्यों द्वारा नागरिकों की सम्पत्ति को बाध्य रूप से अर्जित या अधिकृत करना हो या समवत्ता सूची में वर्णित विषयों से हो, लेकिन किसी संघीय कानून के विरुद्ध हो, जिना राष्ट्रपति की स्वीकृति के बिना नहीं हो सकते । ससद् की घोषणा होने पर तो वह राज्य के विधान-मण्डलों के अधिकार अपने हाथों में लेकर ससद् को सौंप सकता है ।

कुछ विशेष प्रकार की रिपोर्ट तथा विवरण, जैसे सघीय लोक सेवा आयोग की रिपोर्ट, नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक Comptroller and Auditor General की रिपोर्ट, वित्त-आयोग (Finance Commission) की सिफारिशें इत्यादि, राष्ट्रपति ससद् में विचारार्थ रखवा सकता है ।

इस प्रकार, हम पाते हैं कि राष्ट्रपति को बहुत-सी विधायिनी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं ।

(ग) न्याय-सम्बन्धी अधिकार (Judicial Powers) — भारत के राष्ट्रपति को कुछ महत्वपूर्ण न्याय सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं। सुप्रीम कोर्ट और राज्यों के हाईकोर्टों के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही की जाती है।

राज्यों के हाईकोर्टों के न्यायाधीशों की संख्या निर्धारित करने तथा सुप्रीम कोर्ट के मुख्य न्यायाधीश के परामर्श से उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की बदली करने का अधिकार राष्ट्रपति को है। संसद के दोनों सदनों द्वारा प्रार्थना किये जाने पर उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों को पदच्युत करने का अधिकार भी राष्ट्रपति को प्राप्त है। सुप्रीम कोर्ट अपने कार्य के लिए जिन नियमों और प्रक्रियाओं का निर्धारण करे, उनका राष्ट्रपति द्वारा स्वीकृत होना भी आवश्यक है।

संविधान की ७२वीं धारा के अनुसार राष्ट्रपति को राज्य के प्रमुख के रूप में यह अधिकार है कि वह किसी दण्डित व्यक्ति को क्षमा प्रदान करे। "निम्नलिखित बातों में राष्ट्रपति दण्डित व्यक्ति को क्षमा (Pardon) कर सकता है, दण्ड को रोक (Reprieve) सकता है, हल्का (Respite) कर सकता है, कम (Remit) कर सकता है, या दूसरे दण्ड में परिवर्तित (Commute) कर सकता है—

(क) जबकि कोर्ट मार्शल (मैनिक न्यायालय) द्वारा किसी व्यक्ति को दण्ड दिया गया हो,

(ख) जबकि किसी ऐसे कानून के अधीन अपराध के लिए दण्ड दिया गया हो, जिसके लिए कानून बनाने की शक्ति भारतीय संसद को है, या जिसका सम्बन्ध भारत-सह-कार्यपालिका-विभाग के क्षेत्र से है;

(ग) जबकि किसी व्यक्ति को मृत्यु-दण्ड दिया गया हो।

(घ) वित्तीय अधिकार (Financial Powers) — राष्ट्रपति को वित्तीय क्षेत्र में भी अत्यन्त महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है। कोई भी धन विधेयक बिना राष्ट्रपति की सिफारिश के संसद में पेश नहीं किया जा सकता। प्रत्येक वित्तीय वर्ष (Financial year) के आरम्भ होने के पूर्व, अर्थात् पहली अप्रैल से पूर्व, वित्त-मन्त्री द्वारा उस वर्ष के अनुमानित आय-व्यय का विवरण (Budget or Financial Statement) राष्ट्रपति ही संसद के समुख रखवाता है। समय-समय पर राज्यों और संघ के वित्तीय सम्बन्धों को निश्चित करने के लिए वह वित्तायोग (Finance Commission) की नियुक्ति भी कर सकता है। संसद में किसी भी मद के धन की माँग (Demands for Grants) राष्ट्रपति की सिफारिश पर ही की जा सकती है।

भारत की आकस्मिक निधि (Contingency Fund) पर उसका पूर्ण नियन्त्रण होता है और वह संसद की स्वीकृति के बिना इसमें से अचानक आ



चूँकि हमारा संविधान विश्व के अन्य प्रमुख संघीय संविधानों से भिन्न है और किसी से पूरा-पूरा नहीं मिलता है, इसलिए यह एक संघात्मक संविधान नहीं है—इस दलील का कोई महत्व नहीं है।

**निष्कर्षः—**भारतीय संघ एक स्वयंभू संघ ( *Suigeneris Federation* ) है, जिसकी पूरी तथा ठीक-ठीक तुलना दुनिया में साधारणतः पाये जानेवाले अन्य किसी भी सामान्य संघात्मक संविधान से नहीं हो सकती है। इस संबंध में, अधिक-से-अधिक, श्रीदुर्गादास वसु के इस मत को स्वीकार किया जा सकता है कि “भारतीय संविधान न तो पूर्णतः संघात्मक है न पूर्णतः एकात्मक। दोनों तरफों के सम्बन्ध से यह एक नये प्रकार का संघ या मिश्रित राज्य बन गया है।”<sup>१</sup> श्री एस० एन० मुखर्जी ने भी ठीक ही कहा है कि “भारतीय संविधान एक लचीले संघ ( *Flexible Federation* ) का निर्माण करता है।”<sup>२</sup>

इसमें तनिक भी सन्देह नहीं होना चाहिए कि साधारण समय एवं सामान्य परिस्थितियों में भारतीय संघ अन्य संघ-राज्यों की तरह ही संचालित होगा। युद्ध तथा अन्य संकटकालीन परिस्थितियों में यह एक एकात्मक रूप ले सकता है।<sup>३</sup> अतएव, हम कह सकते हैं कि भारतीय संविधान अपने स्वरूप और भावना में संघात्मक है; क्योंकि इसमें संघात्मक संविधान की सभी आवश्यक विशेषताएँ विद्यमान हैं।<sup>३</sup> यह एक *Typical* संघ नहीं, वरन् एक *Sui generis* संघात्मक राज्य है।

भारतीय संघ संविधान के निर्माण-काल की विशेष परिस्थितियों और समस्याओं द्वारा दी गई चुनौती का समुचित उत्तर देनेवाला एक अनूठा संघ है।

१. “In fine, it may be said, that the constitution of India is neither purely federal nor unitary but is a combination of both, it is a Federation or Composite state of a novel type.”

—D. D. Basu : “The Constitution of India”

२. “The Constitution of India is designed to work as a federal system in normal times and as a unitary system in war and other emergencies”.

—Krishnamachari

३. “True, the sphere of Central Government is made exceptionally wide, but it only means that India has a federal form of Government with an exceptionally strong centre, particularly in times of emergencies and crises”.

—Palande

किये गये थे। इसी विचारधारा या परम्परा के अनुसार हमारे संविधान के १८वें भाग में राष्ट्रपति को संकटकाल में उत्पन्न कठिनाइयों का सामना करने के लिए अत्यन्त ही व्यापक एवं महत्वपूर्ण संकटकालीन अधिकार प्रदान किये गये हैं।

हमारे संविधान-निर्माताओं ने निम्नलिखित तीन प्रकार के संकटों की कल्पना की थी—

(क) युद्ध, बाहरी आक्रमण आन्तरिक अशान्ति या इसकी सम्भावना से उत्पन्न संकट (Emergency due to war, external aggression or internal disturbance or the threat thereof);

(ख) राज्यों के संवैधानिक शासन तंत्र के विफल हो जाने से उत्पन्न संकट (Emergencies arising from the failure of Constitutional machinery in States), और

(ग) वित्तीय संकट (Financial Emergency)।

इन तीनों की चर्चा हम अलग अलग करेंगे—

(क) युद्ध, बाहरी आक्रमण, आन्तरिक अशान्ति या इसकी सम्भावना से उत्पन्न संकट (Emergency due to war, external aggression or internal disturbance or the threat thereof)—इस प्रकार के संकट या आपात (Emergency) की उद्घोषणा राष्ट्रपति द्वारा तब की जा सकती है, जब उसे इस बात का संतोष (Satisfaction) हो जाय कि युद्ध, बाह्य आक्रमण या आन्तरिक अशान्ति के कारण भारत या उसके किसी भाग की सुरक्षा या निश्चकता (Safety) संकट में है। यह आवश्यक नहीं कि उपर्युक्त घटनाएँ वास्तविक रूप से शुरू हो जाने पर ही इस प्रकार की घोषणा की जाय। इस आशय की घोषणा राष्ट्रपति उस दशा में भी कर सकता है जब उसे केवल इसकी आशंका हो जाय कि ऐसा संकट उपर्युक्त कारणों से निकट भविष्य में पैदा हो सकता है। अर्थात् केवल सम्भावना के संतोष से भी इस प्रकार के संकट की घोषणा राष्ट्रपति के द्वारा की जा सकती है।

आपात की ऐसी उद्घोषणा को राष्ट्रपति, बाद में की गई दूसरी उद्घोषणा द्वारा, रद्द कर सकेगा।

ऐसी उद्घोषणा को संसद् के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा जाना चाहिए। संसद् के समर्थन के बिना इस घोषणा की अवधि केवल दो मास तक ही रह सकती है। यदि इस बीच, अर्थात् घोषणा लागू होने से दो महीनों तक, संसद् के दोनों

संदन प्रस्तावों द्वारा उसपर अपनी स्वीकृति दे दें, तो वह घोषणा दो महीने के बाद भी लागू रहेगी।

इस सम्बन्ध में ऐसा भी हो सकता है कि जिस समय यह उद्घोषणा जारी की जाय, उसके पहले ही लोक-सभा भंग या विघटित हो चुकी हो या दो महीने के अन्दर उसका विघटन हो जाय। ऐसी अवस्था में उस उद्घोषणा पर राज्य सभा की स्वीकृति प्राप्त की जायगी और नई लोक सभा के बनने पर उसकी प्रथम बैठक के ३० दिनों के अन्दर इसकी स्वीकृति ले ली जायगी, अन्यथा तीस दिनों की समाप्ति के बाद इस उद्घोषणा की भी समाप्ति हो जायगी। यदि नई लोक सभा ने स्वीकृति दे दी, तो उसकी पहली बैठक के ३० दिनों के बाद भी यह घोषणा लागू रहेगी।

उपर्युक्त उद्घोषणा के परिणाम ये होंगे—(१) सारे देश का शासन-सूत्र राष्ट्रपति के हाथ में आ जायगा। सघीय कार्यपालिका को यह शक्ति मिल जायगी कि वह राज्यों को यह निर्देश दे सके कि उसकी कार्यपालिका-शक्ति का किस तरह प्रयोग किया जाय। अर्थात्, राज्यों की कार्यपालिका भंग तो नहीं होगी, परन्तु वह पूर्णतः सघीय कार्यपालिका के नियन्त्रण में रहेगी। राज्य-कार्यपालिकाओं का मौलिक अस्तित्व तो रहेगा, लेकिन उनकी स्वायत्तता (Autonomy) और स्वतन्त्रता समाप्त हो जायगी और उनका स्वरूप एकात्म व्यवस्था के अन्तर्गत स्थानीय अधिकारियों की भाँति हो जायगा।

(२) इस आपात-उद्घोषणा का दूसरा प्रभाव यह होगा कि संसद् की सम्पूर्ण भारत का अथवा उसके किसी भी क्षेत्र के लिए सभी विषयों, अर्थात् राज्य-सूची में वर्णित विषयों पर भी कानून बनाने का अधिकार प्राप्त होगा। यदि किसी राज्य द्वारा बनाया गया कोई कानून संसद् के विरुद्ध हो, तो उसे गैर-कानूनी घोषित किया जायगा।

इस प्रकार की उद्घोषणा जबतक लागू रहेगी, राष्ट्रपति संसद् की अवधि (जो ५ वर्ष की होती है) बढ़ा सकता है। यद्यपि संविधान ने एक बार में सिर्फ १ वर्ष की अवधि बढ़ाने का अधिकार राष्ट्रपति को दिया है, फिर भी राष्ट्रपति संसद् की अवधि को इस प्रकार कितनी बार बढ़ा सकता है, इस सम्बन्ध में, उस पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाया गया है। लेकिन किसी भी हालत में उद्घोषणा-काल की समाप्ति के बाद ६ महीने से अधिक संसद् यह बढ़ी हुई अवधि नहीं रह सकती।

(३) इस आपात-उद्घोषणा का तीसरा प्रभाव यह होगा कि इस अवधि में सब तथा राज्यों के बीच सरकारी आमदनी को विभाजित करने के सम्बन्ध में जो व्यवस्थाएँ हैं, उन्हें स्थगित यह परिवर्तित कर सकने का अधिकार भी राष्ट्रपति को

होगा। लेकिन जिस वित्तीय वर्ष में उद्घोषणा-काल समाप्त होगा, उसी वर्ष राष्ट्रपति का यह आदेश भी समाप्त हो जायगा। राष्ट्रपति के ऐसे आदेश पर संसदीय स्वीकृति आवश्यक होगी।

(४) चौथा प्रभाव, संविधान की १६वीं धारा द्वारा भारत के नागरिकों को दिये गये, स्वतंत्रता के मूल अधिकारों से सम्बन्ध रखता है। धारा ३५८ के अनुसार आपात उद्घोषणा के समय नागरिकों के निम्नलिखित मूल अधिकारों को राष्ट्रपति स्थगित कर सकता है—(क) भाषण और विचारों की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता, (ख) शान्तिपूर्वक सभाएँ कर सकने और एकत्र होने की स्वतंत्रता (ग) समुदाय बनाने की स्वतंत्रता, (घ) भारत के राज्य क्षेत्र में कहीं भी रह सकने या बस सकने की स्वतंत्रता, (ङ) भारत के राज्य क्षेत्र में स्वेच्छापूर्वक आ जा सकने की स्वतंत्रता, (च) सम्पत्ति को अधिगत कर सकने, रख सकने और हस्तान्तरित कर सकने की स्वतंत्रता और (छ) किसी भी पेशे, धन्धे, कारोबार, व्यापार और कार्य को कर सकने की स्वतंत्रता।

इन मूल अधिकारों को स्थगित कर देने का प्रभाव यह होगा कि राज्य इन अधिकारों की उपेक्षा करनेवाला या इनके विरुद्ध जानेवाला कानून बना सकेगा।

इतना ही नहीं, संविधान की धारा ३५६ के अनुसार, नागरिकों के संवैधानिक उपचारों के मूल अधिकारों को भी राष्ट्रपति स्थगित कर सकता है। अर्थात्, राष्ट्रपति यह आज्ञा दे सकता है कि कोई भी नागरिक इस अवधि में अपने मूल अधिकारों की रक्षा के लिए सर्वोच्च या उच्च-न्यायालयों की शरण नहीं ले सकता।

(५) राष्ट्रपति को संघ तथा राज्यों के बीच राजस्व-विभाजन (Revenue distribution), अर्थात् सरकारी आय के विभाजन-सम्बन्धी उपबन्धों या व्यवस्थाओं को स्थगित करने या उनमें इच्छानुसार परिवर्तन का अधिकार होगा।

इस प्रकार हम पाते हैं कि युद्ध, बाढ़ आक्रमण और आन्तरिक अशान्ति की दशा में या उनकी आशंका के कारण की गई आपात उद्घोषणा का परिणाम यह होगा कि राष्ट्रपति को बहुत-से व्यापक और निरंकुश अधिकार तो प्राप्त हो ही जायेंगे, साथ ही भारत का शासन सपात्मक न रहकर एकात्मक हो जायगा। राज्य-सरकारों के ऊपर संघ सरकार का कार्यपालिका, विधायिनी और वित्तीय मामलों में पूर्ण नियन्त्रण स्थापित हो जायगा। आगे चलकर इसकी और भी अधिक चर्चा की जायगी।

(ख) राज्यों के संवैधानिक शासन-तंत्र के विफल हो जाने से उत्पन्न संकट (Emergencies arising from the failure of Constitutional machinery in States)—अगर किसी राज्य के गवर्नर, अर्थात् राज्यपाल द्वारा भेजी गई रिपोर्ट के आधार पर या अन्य स्रोत से राष्ट्रपति को यह सतोष (Satisfaction) हो जाय कि वहाँ ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है, जिसमें उस राज्य का शासन संविधान के अनुसार नहीं चल रहा हो या नहीं चलाया जा सकता हो, तो राष्ट्रपति दूसरे प्रकार के संकट की घोषणा कर सकता है। इस प्रकार की आपात-उद्घोषणा के प्रभावों की विवेचना के पूर्व यह स्पष्ट कर देना अनावश्यक नहीं होगा कि ऐसी घोषणा करने के लिए यह जरूरी नहीं है कि राष्ट्रपति को राज्य के प्रधान से सूचना मिले ही। वह अपने आप भी ऐसी घोषणा कर सकता है। संविधान ने राष्ट्रपति को राज्यों को कुछ आदेश देने का अधिकार दिया है। अगर किसी राज्य में राष्ट्रपति द्वारा दिये गये आदेश का पालन न हो, तो राष्ट्रपति यह मान सकता है कि उस राज्य में संविधान-तंत्र विफल हो गया है और वह संकट की घोषणा कर सकता है।

इस प्रकार की आपात उद्घोषणा के निम्नलिखित प्रभाव होंगे—

(अ) राष्ट्रपति उस राज्य की कार्यपालिका-शक्ति को अपने हाथ में ले सकता है। राज्यपाल या अन्य किसी अधिकारी के सभी या कोई भी अधिकार या उस राज्य के समस्त और कतिपय कार्यों को स्वयं धारण कर सकता है।

(आ) उस राज्य के विधान-मंडल की शक्तियों के प्रयोग का अधिकार संसद् को दे सकता है। ऐसी दशा में संसद् को यह अधिकार होगा कि वह उन विधायिनी शक्तियों को चाहे तो राष्ट्रपति को इस्तान्तरित (Delegate) कर दे या उसे यह भी अधिकार दे दे कि वह उन्हें किसी भी अन्य प्राधिकारी (Authority) को, जिसे वह उपयुक्त समझे, दे दे। इन्हीं अधिकारों का प्रयोग करते हुए लोक सभा ने ३० अप्रैल, १९५३ को Patiala and East Punjab States Union Legislature (Delegation of Powers) Bill पारित किया था, जिसके अनुसार उस प्रदेश की विधायिनी शक्ति राष्ट्रपति को दे दी गई थी।

(इ) उच्च न्यायालय की शक्तियों को राष्ट्रपति नहीं छीन सकेगा, वे ज्यों-की-त्यों रहेंगी। इसे छोड़कर राष्ट्रपति कोई भी ऐसी कार्रवाई कर सकता है, या प्रासंगिक और आनुसंगिक उपबन्ध (Incidental and Consequential Provision) बना सकता है, जो इस प्रकार की घोषणा के लागू करने के उद्देश्य से आवश्यक या वाञ्छनीय हो।

(ई) इस दशा में यदि लोक सभा अधिवेशन में न हो, तो राष्ट्रपति शासन का कार्य चलाने के लिए उस राज्य की संचित निधि (Consolidated Fund) में से आवश्यक व्यय करने की आज्ञा भी दे सकता है। इस प्रकार के किये गये व्ययों की स्वीकृति संसद् द्वारा मिल जानी आवश्यक है।

दूसरे प्रकार की यह आपात-उद्घोषणा दो महीने तक लागू रह सकेगी। इसे भी संसद् के दोनों सदनों के सामने रखा जायगा। यदि संसद् की स्वीकृति इसे नहीं मिली, तो लागू होने की तिथि से दो महीने से अधिक समय के लिए यह लागू नहीं रह सक्तो। यदि संसद् की स्वीकृति मिल गई, तो वह दो महीनों के पश्चात् भी स्वीकृति की तिथि से दो महीने तक लागू रहेगी। संसद् इस घोषणा को एक समय में केवल छह मास तक ही लागू रहने की स्वीकृति दे सकता है। यदि इस आपात-उद्घोषणा को और अधिक समय तक लागू रखने की आवश्यकता हो तो वैसी हालत में छह महीने की समाप्ति के पहले ही अगले छह महीनों में भी लागू रहने की स्वीकृति संसद् के दोनों सदनों से प्राप्त कर ली जानी चाहिए। इस प्रकार छह-छह मास करके इस उद्घोषणा की अवधि को बार-बार बढ़ाया या घटाया जा सकता है, लेकिन इस तरह से भी इसकी अवधि अधिक-से अधिक तीन साज तक के लिए ही बढ़ाई जा सकती है। यदि यह उद्घोषणा उस समय की जाय, जब लोक सभा विघटित हो या दो महीने की समाप्ति के पहले घोषणा के बिना स्वीकृत हुए लोक-सभा भंग कर दी गई हो तो उस दशा में वे ही व्यवस्थाएँ हैं, जो कि युद्ध, बाढ़ आक्रमण और आन्तरिक अशांति के कारण की गई संकट काल की घोषणा के सम्बन्ध में हैं। दूसरी उद्घोषणा द्वारा इस प्रकार की घोषणा का अन्त अथवा उसमें कोई भी परिवर्तन किया जा सकता है।

**वित्तीय संकट (Financial Emergency)**—यदि राष्ट्रपति को इस बात का संतोष हो जाय कि ऐसी स्थिति पैदा हो गई है, जिससे भारत या उसके किसी भाग की वित्तीय स्थिरता (Financial Stability) या साख (Credit) खतरे में हो, तो वह वित्तीय आपात या संकट घोषित कर सकता है।

तीसरे प्रकार की इस वित्तीय आपात की घोषणा का प्रभाव यह होगा कि संघ की कार्यपालिका के अधिकार विलुप्त हो जायेंगे और इसे राज्यों के आर्थिक मामलों में हस्तक्षेप करने का अधिकार मिल जायगा। इस घोषणा के फलस्वरूप अब की कार्य-कारिणी को इस बात का अधिकार प्राप्त हो जायगा कि वह संघ के अन्दर्गत किसी राज्य के वित्त-सम्बन्धी मामलों में कतिपय निर्धारित सिद्धान्तों का अनुसरण करने के लिए आदेश दे सके। ये आदेश निम्नलिखित होंगे—

(क) किसी भी वर्ग के सरकारी कर्मचारियों के वेतन और भत्ते में कमी करने का आदेश;

(ख) राज्य के विधान-मंडल द्वारा स्वीकृत सभी प्रकार के धन विधेयक (Money Bills) और वित्त-विधेयक (Finance Bills) राष्ट्रपति के पास विचारार्थ भेजे जाने का निर्देश ।

वित्तीय संकट की घोषणाकी-दशा में राष्ट्रपति को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह संघ-सरकार के किन्हीं भी प्रकार के कर्मचारियों के वेतन, भत्ते आदि में कमी कर सके। सुप्रीम कोर्ट और हाईकोर्ट के न्यायाधीशों को भी इस सम्बन्ध में अपवाद नहीं रखा गया है, अर्थात् इनके वेतन, भत्ते आदि में भी कमी की जा सकती है ।

तीसरे प्रकार की इस आपात उद्घोषणा के लागू होने तथा अवधि आदि के सम्बन्ध में बड़ी व्यवस्थाएँ हैं, जो कि पहले प्रकार के संकट के लिए हैं ।

वित्तीय संकट-सम्बन्धी उपबन्धों पर अमेरिका के राष्ट्रीय पुनर्स्थापन-अधिनियम, १९४६ (National Recovery Act) का स्पष्ट प्रभाव दीख पड़ता है। दोनों में अन्तर सिर्फ इतना है कि अमेरिका में इसकी व्यवस्था कानून के द्वारा की गई है और भारत में उसे संविधान में ही लिख दिया गया है ।

राष्ट्रपति के संकटकालीन अधिकारों की आलोचना— संविधान की ३५२ से ३६० धाराओं में वर्णित उपयुक्त संकटकालीन उपबन्धोंवाले अठारहवें भाग (PART XVIII) की जितनी १६ आलोचना की गई है, उतनी किसी और भाग की नहीं। संविधान सभा में इन उपबन्धों पर बहस के समय में बहुत ही उत्तेजनापूर्ण दृश्य देखने में आये। प्रोफेसर के० टी० शाह ने कहा, 'ये आपात उपबन्ध संविधान में सर्वाधिक-प्रतिगामी अध्याय का शानदार उपसंहार और सर्वोच्च गौरव हैं।' १ श्री हरि कामय ने कहा, 'लोकतन्त्र के भवन पर यह निरंकुश प्रतिगामिता की मेहराब चढ़ी हुई है।' २ इस प्रकार, राष्ट्रपति के संकटकालीन अधिकारों को अत्यन्त ही उग्र, व्यापक, विस्तृत और निरंकुश बताया गया है ।

१. "These emergency provisions constitute the grand finale and the crowning glory of the most reactionary chapter of the Constitution"

२. "The arch of autocratic reaction surmounts the edifice of democracy." —

राष्ट्रपति के संकटकालीन अधिकारों के सम्बन्ध में की गई आलोचनाओं को हम निम्नलिखित मुख्य शीर्षकों के अन्तर्गत बाँट सकते हैं—

(१) इन अधिकारों के माध्यम से राष्ट्रपति तानाशाह या अधिनायक (Dictator) बन जा सकता है।

(२) ऐसे अधिकार तो केवल निरंकुश (Totalitarian) राज्यों में ही दिये जाते हैं, प्रजातन्त्रात्मक (Democratic) राज्यों में नहीं। इनके फलस्वरूप भारतीय शासन-व्यवस्था की जनतंत्रीय आधारा-शिलाएँ नष्ट हो जायेंगी।

(३) संकट-काल में संविधान का सघातक स्वरूप समूल रूप में नष्ट हो जायगा। ऐसे अधिकार एकात्मक संविधानों से सामंजस्य रखते हैं और 'सघट्य गुणों' के सर्वथा विपरीत हैं।

(४) संकट काल की दशा में संघीय कार्यपालिका एक नया 'फ्रैंकनस्टीन' बन जाती है।

(५) राष्ट्रपति के संकटकालीन अधिकार इतने 'उग्र, व्यापक और निरंकुश' हैं कि नागरिकों के मूल अधिकारों को भी निरर्थक बना सकते हैं।

इन मुख्य और महत्वपूर्ण आलोचनाओं को हम बारी बारी से परीक्षा करेंगे।

(१) क्या राष्ट्रपति संकट-काल अथवा आपात में डिक्टेटर बन सकता है?—आलोचकों का मत है कि संकटकालीन अधिकारों का सहारा लेकर कोई भी प्रभुता-प्रधी और महत्वाकांक्षी (Power-loving and Ambitious) राष्ट्रपति एक अधिनायक बन सकता है। इस मत के समर्थन में सबसे महत्वपूर्ण तर्क-यह दिया जाता है कि राष्ट्रपति केवल वस्तुविरुद्ध संकट आने पर ही आपात-कालीन उद्घोषणा नहीं करेगा, वरन् संकट की आशंका-मात्र पर भी। इतना ही नहीं, ऐसी उद्घोषणा के लिए राष्ट्रपति का सन्तोष-मात्र (Satisfaction) पर्याप्त है।

इस मत के समर्थकों का यह कहना है कि मन्त्रिपरिषद् या संसद् राष्ट्रपति को इस योजना को सर्वथा निरर्थक बना सकती; क्योंकि वह मन्त्रियों को पदच्युत कर देगा और लोक-सभा को विघटित कर देगा और इस प्रकार कम-से-कम ६ या ८ महीनों तक तो मनमानी शासन कर ही सकेगा।

इस अवधि में राष्ट्रपति ३५८ धाराओं का दुरुपयोग कर नागरिकों के मूल अधिकारों को हड़प सकता है और उन्हें न्यायालयों की शरण में जाने से रोक सकता है।

इस प्रकार, संकटकाल में राष्ट्रपति समस्त कार्यकारिणी, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका-सम्बन्धी अधिकारों को अपने हाथों में ले सकता है। सेना का सर्वोच्च



होने के नाते वह अपने विरुद्ध आवाज या फिर उठानेवालों को भी अपने मार्ग से हटा सकता है ।

इस मत के समर्थकों का कहना है कि उन ८ उपयुक्त विचार केवल काल्पनिक नहीं हैं; क्योंकि हिटलर ने तानाशाह बनने के लिए जर्मनी के वाइमर संविधान (१९१९) का उल्लंघन नहीं किया था, वरन् उसी संविधान की ४८वीं धारा (इस धारा के अनुसार जर्मनी के नागरिकों के मूल अधिकार संसद-काल में स्थगित किये जा सकते थे) का प्रयोग या दुरुपयोग किया था । आलोचकों के मतानुसार हिटलर की तरह भारत का राष्ट्रपति भी, चाहने पर, संसदकालीन अधिकारों को आइ में सर्वोच्च शक्ति की स्थापना कर एक तानाशाह या अधिनायक बन सकता है ।

ऊपर से देखने पर समालोचकों की उपयुक्त बातें मले ही ठीक लैचें, लेकिन उनकी गहराई में जाने पर यह साफ पता चलता है कि इनमें अधिक तत्त्व नहीं है । इन आलोचकों द्वारा संविधान के अन्तर्गत् पर अनवश्यक बल दिया गया है और संविधान की आत्मा तथा व्यावहारिकता का तिरस्कार किया गया है ।

यह सच है कि संसदकालीन अधिकार राष्ट्रपति को अत्यन्त ही वृत्तशाली बना देते हैं । इस दृष्टा में एक संसदीय शासन प्रणाली का संवैधानिक अर्थहीन होना ही वह अमेरिका सहित अत्यन्तत्त्वमय सरकारों के राष्ट्रपति में भी अधिक शक्तिमान् हो जाता है ।

फिर भी, भारतीय राष्ट्रपति, स्वयं जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप में निर्वाचित नहीं होने के कारण, प्रधान मंत्री और मन्त्रिमण्डल के परामर्श की सर्वथा अवहेलना करने का दुम्साह्व नहीं करेगा । संविधान में ऐसी धाराएँ हैं, जिनके अनुसार संवैधानिक आपात के समय या बाहरी आक्रमण अथवा अन्तरिक अशांति के समय राज्यपाल राज्य-मन्त्रिमण्डलों की मन्त्रणा की अवहेलना कर सकेगा लेकिन राष्ट्रपति द्वारा संघीय मन्त्रिमण्डल के विषय में ऐसी धाराएँ नहीं पाई जाती हैं ।

इस तर्क के उत्तर में यह कहा जा सकता है कि यदि प्रधान मंत्री और मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति के प्रत्यक्ष में शामिल हो जायें, तब तो राष्ट्रपति स्वेच्छाचरिता से काम कर सकता है । ऐसा भी समभव नहीं है, क्योंकि बिना संसद के अनुमोदन के अधिक शक्तों तक प्रशासन चलायाना राष्ट्रपति के लिए, मन्त्रिमण्डल सहित या उसके बिना समभव नहीं है ; क्योंकि संविधान में ऐसा कोई उपबन्ध नहीं है जो राष्ट्रपति को बिना संसद की स्वीकृति के धन के विनियोग का अधिकार देता हो, इसलिए राष्ट्रपति स्वेच्छाचरितापूर्ण शासन अधिक से-अधिक वित्तीय वर्ष के

अन्त तक चला सकता है, उससे आगे प्रशासन चलाने के लिए उसे ससद् के समर्थन की आवश्यकता पड़ेगी ।

लेकिन, ऐसा भी सोचा जा सकता है कि राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल स्थायी रूप से आपात कारम रखें और लोक-सभा को, जब भी वह अस्तित्व में आये, हर बार भग कर दें और इस प्रकार स्वेच्छाचारितापूर्ण शासन चलावें । डा० पायली के शब्दों में ऐसा सोचना लोकतन्त्रीय सरकारों के कार्य-संचालन को समझने की अपेक्षा लोकतन्त्र की शक्ति में बुनियादी अविश्वास से उत्पन्न काल्पनिक भय को झूट करता है । जिन व्यक्तियों के ऊपर सविधान को कार्यान्वित करने का दायित्व हो, यदि वे ज्ञान बूझकर उसे भग करने का प्रयास करें, तो कोई भी सविधान ऐसी स्थिति से नहीं बच सकता । किसी भी शासन प्रणाली में उसका कोई चारा नहीं, संवैधानिक उपबन्ध चाहे जो हो ।

इसके अतिरिक्त हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि राज्य-सभा ( भारतीय संसद् का उच्च सदन (Upper House), एक स्थायी सभा है । वह राष्ट्रपति द्वारा मन्त्रिमण्डल के सलाह से भी, विघटित नहीं की जा सकती । आपात-उद्घोषणा को दो महीने के भीतर राज्य-सभा के सामने रखना होगा और यदि राज्य-सभा उसे स्वीकार न करे, तो वह उद्घोषणा अवैध हो जायगी ।

अपने सकटकालीन अधिकारों के माध्यम से दो महीनों तक बिना मन्त्रिमण्डल की सहायता के भी और ६ या ८ महीनों तक मन्त्रिमण्डल की सहायता से भारतीय राष्ट्रपति स्वेच्छाचारितापूर्वक शासन अवश्य कर सकता है, लेकिन इससे अधिक कदापि नहीं । इस अवधि में भी ऐसा करने का दुस्साहस वह तभी कर सकता है, जब कि भारत की जनता सर्वथा भीरु, कायर और कापुरुष हो जाय । जनमत की उपेक्षा के अतिरिक्त राष्ट्रपति को अपने विरुद्ध महाभियोग के प्रस्ताव लाये जाने का भी भय रहेगा । १

अतः, दावे के साथ यह कहा जा सकता है कि सकटकालीन अधिकारों का प्रयोग कर भारत का राष्ट्रपति, सदा के लिए या अधिक दिनों के लिए ही, अधिनायक या तानाशाह नहीं बन सकता है । भारत का राष्ट्रपति तानाशाह तभी

- १ The ambition of any President is bound to be cooled on account of the sword of Damocles always hanging over his head in the shape of impeachment."  
—Sethi & Mahajan.

बन सकता है, यदि भारतीय जनता ऐसा चाहती हो। भारतीय जनता के नहीं चाहने पर राष्ट्रपति के सीजर (Caesar), जार (Tsar) या फ्यूरेर (Führer) बन सकने की गुंजाइश बिल्कुल नहीं के बराबर है।

(२) दूसरी आज्ञावली यह की गई है कि सघीय कार्यपालिका को, विशेष कर राष्ट्रपति को, इस प्रकार का निरंकुश अधिकार देना देश की शासन-व्यवस्था की जनतंत्रीय आधार-शिला को नष्ट करना है। यह आज्ञा सर्वथा सारहीन नहीं है। फिर भी, सकट-काल का सामना करने के लिए केन्द्रीय या सघीय कार्यपालिका को विशेष तथा असामान्य अधिकार दिये जाने की प्रथा इंग्लैंड और अमेरिका सहित प्रजातन्त्रात्मक देशों में भी पाई जाती है। देश की सार्वभौमिकता सर्वोपरि है, यदि वही नष्ट हो गई तो उसके साथ प्रजातन्त्रात्मक सरकार भी नष्ट हो जायगी।

(३) इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि सकट-काल की उद्घोषणा होने पर हमारे संविधान का स्वरूप संघात्मक से बदलकर एकात्मक हो जायगा। इसके दौरान राज्य-सरकारों की सारी शक्तियाँ सिमटकर केन्द्रीय सरकार के हाथों में आ जाती हैं यहाँ तक कि केन्द्रीय कार्यपालिका राज्य-सरकारों को आज्ञा भी दे सकती है।

इस तरह की व्यवस्था संवैधानिक इतिहास में पहली बार भारतीय संविधान में ही नहीं की गई है, बल्कि रूमो-वेश सभी सगो के विषय में पाई जाती है। अमेरिका, अस्ट्रेलिया तथा स्विट्जरलैंड की सघीय सरकारों को संविधान की धाराओं के अनुसार, राज्यों में आन्तरिक अशान्ति को दबाने के लिए दखल देने का अधिकार है। अमेरिका और अस्ट्रेलिया में इस तरह की दखल राज्य-सरकार की प्रार्थना पर दी जायगी, लेकिन स्विट्जरलैंड में केन्द्रीय सरकार की इच्छा से, यदि उस अशान्ति से राष्ट्रीय सुरक्षा को खतरा होता हो। अमेरिका में सन् १८६४ ई० में, राष्ट्रपति ब्लीवर्लैंड ने इल्लोइस (Illinois) नामक राज्य में वहाँ के अधिकारियों के विरोध करने पर भी अशान्ति को दबाने के लिए सेना भेज दी थी। कनाडा में यद्यपि संविधान में ऐसी कंड धारा नहीं है, तथापि केन्द्रीय सरकार अवशिष्ट शक्तियों (Residual Powers) के अधीन ऐसा कर सकती है।

हमारे देश के अत्यन्त ही खूबे तथा पुराने इतिहास में यह पहला अवसर है, जबकि भारत की ३५ करोड़ जनता तथा उसके १,२००,००० वर्गमील के समस्त एष विस्तृत क्षेत्र, एक ही संविधान के अधीन प्रजातंत्रीय शासन-प्रणाली द्वारा शासित

हो-रहे हो। सदियों की अनेकानेक विविध कुर्बानियों के बाद प्राप्त किये-गये इस अवसर को सघातमकता के नाम पर फिर से खो देना कहाँ की बुद्धिमानी होती-! ठीक ही कहा गया है कि 'भारत के बुरे दिन तब आये, जब केन्द्रीय शक्ति दुर्बल हो गई और सकट आने पर पूरे देश की शक्ति का एकजित संगठन नहीं हो सका।' अब भी हमारा राष्ट्रीय जीवन सगठित और शक्तिशाली नहीं है। अतएव भूत, वत्त मान और भविष्य तनों को देखते हुए, इस प्रकार की व्यवस्था उचित ही नहीं, आवश्यक भी थी।

डा० अम्बेदकर ने उचित ही कहा था—“इसमें कोई सन्देह नहीं कि जनता के विशाल बहुमत की राय में आपात में नागरिक की अवशिष्ट राजभक्ति केन्द्र में होनी चाहिए, न कि संघटक राज्यों में। केन्द्र ही एक सामान्य ध्येय के लिए, सारे देश के सार्वजनिक हित के लिए कार्य कर सकता है। किसी आपात में केन्द्र को कतिपय सर्वोपरि शक्तियाँ देने का यही औचित्य है।”

(४) यह भी सच ही है कि भारत की केन्द्रीय सरकार सकटकालीन उद्घोषणा के फलस्वरूप अत्यन्त ही बलशाली बन जाती है। इस दशा में उसकी 'एक नये फ्रैंकनस्टीन' से तुलना कोई अतिशयोक्ति नहीं। संविधान निर्माताओं ने देश की तत्कालीन अन्तरराष्ट्रीय तथा आन्तरिक परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए, राष्ट्र की अखंड एकता तथा एकलपता की सुरक्षा एवं दृढ़ता के हेतु, इन अधिकारों का दिया जाना उचित समझा। इस सम्बन्ध में हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि सकटकालीन उद्घोषणा की स्वीकृति दो महीने के भीतर ससद् द्वारा आवश्यक है। साथ ही आपात की कालावधि में कार्यपालिका का अवामान्य रूप में शक्तिशाली होना, भारत की ही विशेषता नहीं है, बल्कि युद्ध के दौरान अमेरिका-सदृश दुर्घटन सभ तथा 'शक्ति-विभाजन के सिद्धान्त' को अपनातेवाले राज्य के राष्ट्रपति की शक्तियाँ भी अपरिमित हो जाती हैं।

(५) पाँचवीं आलोचना का सम्बन्ध उन उपबन्धों से है, जिनके अनुसार आपातकाल की उद्घोषणा होने पर नागरिकों के मूल अधिकारों को स्थगित किया जा सकता है तथा न्यायालयों को उन अधिकारों की प्रवृत्ति करने से रोका जा सकता है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि संविधान का यह सबसे अधिक अशुभ उपबन्ध है। जब संविधान की यह धारा संविधान-सभा द्वारा स्वीकृत की जा रही थी, तब उसके एक सदस्य ने खेदपूर्वक कहा था—‘आज का दिन हमारे लिए शोक और लज्जा का दिन है। भगवान् भारतीय जनता की सहायता करे।’

यद्यपि यह सत्य है कि नागरिकों के मूल अधिकार अत्यन्त ही मूल्यवान् हैं, तथापि राज्य की सुरक्षा का उससे कम महत्व नहीं है। इसे कतई अस्वीकार नहीं

किया जा सकता कि चन्द नागरिकों की स्वतन्त्रता की अपेक्षा राज्य की सुरक्षा और उसके अस्तित्व अथवा अर्थ है। नागरिकों को स्वतन्त्रता की रक्षा अन्त में कौन करता है ? राज्य ही न ! इसलिए, जब राज्य ही नष्ट हो जायगा, तब नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा कहाँ से होगी ? उन अधिकारों का क्या मूल्य रह जायगा ?

प्रत्येक राज्य में सकटकालीन परिस्थितियों में कुछ देशद्रोहियों और पचमागियों की कमी नहीं रही है। अतएव, दुनिया के अन्य देशों के संविधानों में भी इस प्रकार की व्यवस्था पाई जाती है। इंग्लैंड में पार्लियामेंट को अधिकार है कि वह सकटकाल में नागरिकों के मूलभूत अधिकारों को स्थगित कर सके। इस अधिकार के फलस्वरूप वहाँ की पार्लियामेंट ने प्रथम तथा द्वितीय विश्व युद्ध में बन्दी-प्रत्यक्षीकरण के लेख (Writ of Habeas Corpus) को स्थगित करने की शक्ति वहाँ की कार्यपालिका को दी थी। इसी प्रकार, अमेरिका के संविधान के सेक्शन ९, अनुच्छेद १ में लिखा है कि हमले या विद्रोह के समय सार्वजनिक सुरक्षा के लिए बन्दी-प्रत्यक्षीकरण का लेख स्थगित किया जा सकता है।

इस सम्बन्ध में आलोचकों द्वारा यह तर्क उपस्थित किया जाता है कि इंग्लैंड और अमेरिका में मूल अधिकारों के स्थगित किये जाने का अधिकार पार्लियामेंट या कॉंग्रेस यानी व्यवस्थापिका को दिया गया है, न कि कार्यकारिणी को, जैसा कि भारत में राष्ट्रपति को। इन लोगों का कहना है कि जर्मनी के वाइमर-संविधान ने कार्यकारिणी को ऐसे अधिकार दिये थे, जिनका उपयोग कर हिटलर अपने को तामाशाह बना सका।

इसके अलावा यह भी कहा गया है कि इंग्लैंड में ऐसी उद्घोषणा को, उसके जारी होने के ५ दिनों के भीतर, संसद के सामने पेश करना होता है और यदि संसद उसका अनुमोदन न करे, तो ७ दिन बाद वह रद्द समझी जाती है। अमेरिका में सुप्रीम कोर्ट, यदि वह ऐसा उचित समझे तो, ऐसी उद्घोषणा को अवैध घोषित कर सकता है। भारत में ऐसी व्यवस्था नहीं है। यहाँ नागरिकों के स्वातन्त्र्य-अधिकार के स्थगन के लिए संसद के विशेष अनुमोदन की आवश्यकता नहीं है। आपात-उद्घोषणा-मात्र से ही वे स्थगित किये जा सकेंगे। सवैधानिक उपचारों के अधिकार के स्थगन की घोषणा को संसद के सामने शीघ्रातिशीघ्र रखा जाना आवश्यक माना गया है, लेकिन कितने दिनों में उसे अवश्य पेश किया जाय, इसकी तिथि या अवधि निश्चित नहीं की गई है।

संविधान के ये उपबन्ध अवश्य ही अनिश्चित तथा अस्पष्ट हैं। राष्ट्र की सुरक्षा और शान्ति के नाम पर इन अधिकारों का राष्ट्रपति को दिया जाना यद्यपि

उचित भी है, फिर भी इनका सतर्कता तथा सावधानी से उपयोग किया जाना लाजिम है।

निष्कर्ष—राष्ट्रपति के संकटकालीन अधिकारों की आलोचनाओं के पक्ष और विरुद्ध में दिये गये तर्कों की उपर्युक्त चर्चा के आधार पर हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि इन अधिकारों का क्षेत्र निस्संदेह अत्यन्त ही व्यापक तथा विस्तृत है। यदि कोई प्रभुता लोलुप प्रभावशाली व्यक्ति राष्ट्रपति बन जाय और इन अधिकारों का दुरुपयोग कर अपनी सर्वोच्च सत्ता कायम करना चाहे, तो वह कुछ समय के लिए, कम से-कम दो मास और अधिक-से-अधिक आठ महीनों तक, नागरिकों की स्वतन्त्रता का नाश कर संवैधानिक गतिरोध उत्पन्न कर सकता है।

केन्द्रीय सरकार की असाख्त पार्टी के शासन के विरुद्ध समूचे देश के किसी भाग में किये जानेवाले आन्दोलनों को इन अधिकारों के माध्यम से अवश्य ही दबा दिया जा सकेगा।

अभी हाल में केरल राज्य के मामले में संविधान की धारा ३५६ का जैसा व्यवहार किया गया, उससे भी यह सिद्ध हो जाता है कि अगर किसी राज्य में केन्द्रीय सत्ताधारी पार्टी के अलावा किसी दूसरी पार्टी या अन्य सम्मिलित पार्टियों का बहुमत हो जाय और वह सरकार केन्द्र में सत्ताधारी पार्टी की नीति के अनुसार शासन नहीं करे, तो उस सरकार को पदच्युत कराने के लिए संकटकालीन अधिकारों का प्रयोग केन्द्रीय सरकार द्वारा किया जा सकेगा।

फिर भी, वर्तमान अन्तर राष्ट्रीय स्थितियों और देश में मौजूद प्रतिक्रियावादी तथा विध्वंसकारी शक्तियों को मद्देनजर रखते हुए इन अधिकारों का दिया जाना सर्वथा अनुचित भी नहीं कहा जा सकता है। पंजाब, पेशावर, आन्ध्र तथा त्रावणकोर-कोचीन राज्यों के मामले में आपात की उद्घोषणा द्वारा उन राज्यों में शासन पन्थ की कमजोरियों और अस्थायित्व को दूर किया गया। इन उद्घोषणाओं के परिणाम अच्छे ही हुए। केरल के सम्बन्ध में और जो कुछ भी कहा जाय, कम-से-कम इतना तो मानना ही होगा कि आपात-उद्घोषणा द्वारा उस राज्य में होनेवाली खून-खराबी को रोकना और उच्च-जनापूर्ण स्थिति का अन्त किया गया।

संविधान लागू होने के बाद से पहले प्रकार के संकटकाल की घोषणा सर्व-प्रथम अक्टूबर, १९६२ ई० में की गई जबकि चीन ने हमारे देश पर आक्रमण

किया। अभी भी यह घोषणा लागू ही है। इस प्रकार, राष्ट्रपति के सकटकालीन अधिकारों के माध्यम से देश की शासन-व्यवस्था की रक्षा भी की गई है। इन अधिकारों के प्रयोग ने देश के प्रशासन की शक्ति एवं स्थायित्व को बढ़ाया भी है।

सन् १९३५ ई. के भारत सरकार अधिनियम की १०२ या ६३वीं धाराओं से इन आपात उपबन्धों की तुलना ठीक नहीं लेंचती, क्योंकि भारतीय राष्ट्र तभी ब्रिटिश शासनकालीन भारत के गवर्नर जनरल, दोनों एक कोर्ट में नहीं रखे जा सकते।

इस सम्बन्ध में (इस पुस्तक का) लेखक श्रीअमर नन्दी के इस कथन में सर्वथा सहमत है कि 'केन्द्रीय कार्यपालिका के सकटकालीन अधिकार एक मरी हुई जन्तु की तरह हैं, जिनका उपयोग नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा तथा न'श दोनों के लिए हो सकता है।' १

### संविधान में राष्ट्रपति की वास्तविक स्थिति

भारतीय राष्ट्रपति के साधारणकालीन तथा सकटकालीन अधिकारों एवं कृत्यों पर दृष्टिगत करने के फलस्वरूप हम पाते हैं कि राष्ट्रपति को बहुत-से व्यापक, विस्तृत तथा महत्वपूर्ण अधिकार प्रदान किये गये हैं। लेकिन प्रश्न उठता है कि क्या राष्ट्रपति इन अधिकारों का इच्छापूर्वक वास्तविक प्रयोग कर सकता है ? अर्थात्, संविधान में राष्ट्रपति की वास्तविक स्थिति क्या है ? क्या वह वास्तविक रूप में शक्तिशाली है या एक संवैधानिक प्रधानमात्र ?

इस सम्बन्ध में आलोचक एकमत नहीं हैं। एक ओर तो डा० अम्बेदकर के कथनानुसार 'भारतीय संविधान में राष्ट्रपति का वही स्थान है, जो इंग्लैंड में सम्राट का है। वह राज्य का प्रधान है, कार्यपालिका का नहीं। वह राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है लेकिन राष्ट्र का प्रशासन नहीं करता। वह राष्ट्र का प्रतीक है। प्रशासन में उसका स्थान मुहर पर एक शोभायमान चित्रकारी की तरह है, जिससे

१. 'It is clear, however, that the powers conferred on the central executive to meet national emergencies are, so to say, a loaded gun which can be used both to protect and destroy the liberty of the citizens.'

—Amar Nanda : 'Constitution of India', P. 110,

राष्ट्र का निर्णय होता होता है।<sup>१</sup> वह (भारत का राष्ट्रपति) इतना शक्तिहीन होगा कि वह न तो अपने मंत्रियों के परामर्श के प्रतिकूल कुछ कर सकेगा और न मंत्रियों के परामर्श के बिना ही।<sup>२</sup> आ के० के० वसु पालंडे, सन्धानम् चित्तलेय और राय आदि लेखक भी डा० अम्बेदकर के इस मत का समर्थन करते हैं।

दूसरी ओर डा० बी० एम० शर्मा का कथन है कि 'राष्ट्रपति सघ का केवल नामधारी प्रधान नहीं है, प्रत्युत वह चाहे तो वास्तविक शासक बन सकता है।<sup>३</sup> डा० बी० एन० बनर्जी के शब्दों में राष्ट्रपति के लिए मंत्रियों के परामर्श को स्वीकार करना आवश्यक नहीं है।

भारतीय संविधान में राष्ट्रपति का वास्तविक स्थिति के सम्बन्ध में उपरिर्णित दो परस्पर विरोधी विचारधाराओं के बीच निष्कर्ष पर पहुँचने के लिए इन दोनों पक्षों के तर्कों का सक्षिप्त उल्लेख आवश्यक है।

संवैधानिक प्रधान होने के पक्ष में—भारत का राष्ट्रपति संसदीय शासन-प्रणाली का अंग है, न कि अध्यक्षतात्मक शासन-व्यवस्था का प्रधान।<sup>४</sup> यद्यपि प्रशासन के सारे कार्य उसके नाम से ही होंगे तथापि इन कार्यों का सम्पादन मंत्रियों की राय से ही होगा। संविधान में कहीं भी ऐसा नहीं लिखा रहने पर भी कि

१ "The President occupies the same position as the king under the English Constitution, He is the head of the nation, but not of the executive. He represents the nation, but does not rule the nation. His place in the administration is that of a ceremonial device on a seal by which the nation's decisions are made known."

—Dr. B. R. Ambedkar

२ "The President of the Indian Union will be generally bound by the advice of his Ministers. He can do nothing contrary to their advice, nor can he do anything without their advice."

—Dr. B. R. Ambedkar

३ "This (article 53) leaves a clear scope to the President, if he chooses, to become a real ruler and not a mere nominal executive of the Union".

—Dr. B. M. Sharma



राष्ट्रपति मंत्रियों के परामर्श को मानने के लिए बाध्य होंगे, राष्ट्रपति मंत्रिपरिषद् को मन्त्रणाश्रों की अवहेलना कदापि नहीं कर सकता। १८ धारा ७४ में व्यवहृत अंगरेजी भाषा के 'विल' (will) शब्द की अपेक्षा 'शैल' (shall) शब्द के प्रयोग के कारण और धारा ७८ में यह कहे जाने के कारण कि प्रधान मंत्री मंत्रिपरिषद् के सभी निर्णयों (Decision) की सूचना राष्ट्रपति को देगा, यह दावा किया जाता है कि मंत्रिपरिषद् अवश्य होगी और वह केवल परामर्शदात्री संस्था नहीं होगी। इस सम्बन्ध में संविधान सभा में बोलते हुए श्री नेहरू ने कहा था कि "शक्ति वस्तुतः मंत्रिमण्डल तथा व्यवस्थापिका को प्राप्त हो, न कि राष्ट्रपति को।"

जहाँ पर संविधान को यह उद्देश्य था कि राज्य का प्रधान मंत्रिपरिषद् की अवहेलना कर स्वेच्छा (Discretion) से भी कार्य कर सके, वहाँ स्पष्ट शब्दों में वैसे व्यवस्था कर दी गई है।

जैसे, धारा १६३ में साफ शब्दों में कह दिया गया है कि राज्यों की मंत्रिपरिषदों का काम राज्यपाल के कार्य में सहायता और परामर्श देना होगा, लेकिन उन परिस्थितियों को छोड़कर, जिनमें राज्यपाल को स्वेच्छा (Discretion) से कार्य करने का अधिकार है। इस मत के लेखकों का कहना है कि अगर संविधान की मन्त्रा राष्ट्रपति को इस तरह की स्वेच्छा से कार्य करने का अधिकार देना होता, तो धारा १६३ के शब्दों के सदृश धारा ७४ में भी वैसे शब्द जोड़ दिये जाते।

राष्ट्रपति को लोक-सभा के बहुमत-दल के नेता को ही प्रधान मंत्री नियुक्त करना होगा और प्रधान मंत्री के विश्वासपात्र व्यक्तियों को ही मंत्रिपरिषद् के अन्य मंत्रियों के पदों पर नियुक्त करना होगा। जबतक इस मंत्रिपरिषद् को लोक-सभा का विश्वास तथा बहुमत प्राप्त रहेगा, राष्ट्रपति उसकी मन्त्रणा की न तो अवहेलना कर सकेगा और न उसे विघटित करके कोई फायदा उठा पायगा।

वित्त के बिना शासन-कार्य अभिक्रम दिनों तक चल नहीं सकता और वित्त पर लोक-सभा का पूर्णतः नियन्त्रण रहने के कारण भी राष्ट्रपति लोक सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी मंत्रिमण्डल के परामर्श को मानने को बाध्य होगी ही।

इस सभी बातों को ध्यान से हटाकर राष्ट्रपति यदि स्वेच्छा से कार्य करने का दुस्साहस करेगा, तो उसके विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही कर सकने का अधिकार भारतीय संसद् को है ही।

१. "The President shall be legally bound to accept the advice of his Ministers." *Chitley and Rao*,

इन तर्कों के आधार पर यह दावा किया जाना है कि भारत का राष्ट्रपति सर्व-जनिक प्रधान होगा तथा सरकार की वास्तविक शक्तियाँ मन्त्रिपरिषद् के हाथों में रहेगी।

वास्तविक शासक होने के पक्ष में—राष्ट्रपति कार्यकारिणी का प्रधान है। संविधान की ५३वीं धारा के अनुसार देश की कार्यपालिका-शक्ति राष्ट्रपति में ही निहित है, जिसका प्रयोग वह स्वयं या अपने अधीनस्थ पदाधिकारियों द्वारा करायगा। मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति उसी के हाथों में है और मन्त्री अपने पदों पर राष्ट्रपति के प्रसादन-व्यवस्था ही कायम रहेंगे। संविधान में कहीं भी ५३ नहीं लिखा हुआ है कि मन्त्रिमण्डल के परामर्श को राष्ट्रपति को मानना ही पड़ेगा।

भारत के राष्ट्रपति को इंग्लैंड के सम्राट तथा फ्रांस के राष्ट्रपति (Fourth Republic) के समान सर्व-जन शक्ति-मूल मानना ठीक नहीं, क्योंकि उन देशों के संवैधानिक प्रधानों के पदों पर आदेश पर किसी मन्त्री का प्रतिहस्ताक्षर (Counter signature) होना आवश्यक माना गया है। इस प्रकार के बन्धन आयरलैंड, जापान और वर्मा के संविधानों में भी हैं, परन्तु भारत के संविधान में ऐसा कोई बाध नहीं है। इसके अतिरिक्त भारत का राष्ट्रपति वयस्कमानुष या मनोनीत व्यक्ति न होकर एक निर्विवाद (अप्रत्यक्ष ढंग से ही सही) व्यक्ति होता है। अतएव, उसे अपनी शक्ति का एहसास रहता है।

‘संविधान की रक्षा’, ‘भारतीय जनता की सेवा’ और ‘लोक-कल्याण में निरत रहने’ की शपथों की पूर्ति में मन्त्रिमण्डल की बाधा डालते हुए पाकर राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल के परामर्श को अङ्गलेना संबैधानिक रूप में कर सकता है। राष्ट्रपति को ससद् के पास सदेश भेजने का अधिकार तो है ही, उसे यह भी शक्ति प्राप्त है कि वह ससद् द्वारा पस किये गये विधेयको को (अन-विधेयको को छोड़कर) अपने सशोधनों या सदेशों के साथ ससद् को पुनर्विचार के लिए लौटा दे अथवा उस पर अपनी अनुमति न दे। इन दोनों व्यवधानों का व्यावहारिक अर्थ यही है कि वह मन्त्रिमण्डल में निम्न मत रखता है।

जहाँ तक महासमिति के अर्थ की बात है, यह कहा गया है कि वह विवेक परिस्थितियों में ही लाया जा सकता है और उसपर भी उसकी प्रक्रिया (Process) इतनी जटिल है कि ससद् के दोनों सदनों द्वारा आपापी से उसके अनुमोदन की कोई गारण्टी नहीं।

कुछ विशेष राजनीतिक परिस्थितियों में, जैसे, लोक-सभा में किसी पार्टी का स्पष्ट बहुमत नहीं रहने पर प्रधान मन्त्री की नियुक्ति में, या आगे चलकर हमारे देश में बहुदल-प्रथा के विकास होने पर प्रधान मन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल के अन्य

मदमों की नियुक्ति में, भारत का राष्ट्रपति स्वतंत्रता तथा स्वेच्छा से अपने अधिकारों का प्रयोग कर सकेगा।

रा.पति को अत्यन्त ही विस्तृत तथा व्यापक गणतन्त्रात्मक अधिकार प्राप्त हैं, जिनका दुरुपयोग कर वह कुछ समय के लिए तो निःसन्देह अक्षमस्त बन जा सकता है।

निष्कर्ष—उपयुक्त तर्क-वितर्क के फलस्वरूप हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि भारत का राष्ट्रपति नाममात्र का सम्मन्धपूर्ण एष दिव्यारु (Figurehead) मर्यादितक प्रधान ही नहीं है। मन्त्रिपरिषद् को आत्मा के अनुसार उसे मन्त्रिमण्डल के परामर्श के अनुसार ही चलना है, फिर भी उसे ग्लिस्तन शक्ति-शून्य तथा आभूषण या स्वर-स्वात्म-मात्र कहना उचित नहीं होगा। उसे मन्त्रिपरिषद् द्वारा कुछ ऐसी शक्तियाँ प्राप्त हैं, जो बठोर तथा कठोर समदात्मक पद्धति (Rigid and Orthodox Parliamentary System) वाले देशों के अन्धध को साधारणतः नहीं दी जाती हैं। बेगहोट (Bagehot) के अनुसार ब्रिटिश सम्राट् भी भाँति, भारत के राष्ट्रपति को भी तीन अधिकार प्राप्त हैं—मन्त्रिमण्डल उसमें परामर्श ले, वह मन्त्रिमण्डल को उत्साहित करे तथा मन्त्रिमण्डल को चेतावनी दे।

भारत का राष्ट्रपति देश के प्रशासन पर प्रभाव डाल सकता है, लेकिन यह उसके व्यक्तित्व, उसकी बुद्धिमत्ता तथा प्रशासकीय क्षमता और कार्यकुशलता पर निर्भर करेगा, साथ ही प्रधान मंत्री के इर्द-गिर्दों पर भी राष्ट्रपति का प्रभाव निर्भर करेगा।

शेक है कि मन्त्रिपरिषद् जाने होने के बाद से जो अभिमत (Conventions) बनते जा रहे हैं, उनके अनुसार राष्ट्रपति स्वेच्छा से काम नहीं कर मन्त्रिमण्डल के परामर्श के अनुसार ही शासन करेगा। फिर भी, यदि श्रीजवाहरलाल नेहरू राष्ट्रपति के पद पर हुए होने और कोई दूसरा व्यक्ति प्रधान मंत्री हुआ होता, तो इतना मुश्किल था कि उस तरह के अभिमत बन पाते कि नहीं, दोनों दशा में, हम चेतक की राय में, आज राष्ट्रपति के पद की कुछ दूरी ही स्थिति होनी।

डा० राजेन्द्र प्रसाद ने भी प्रथम हिन्दू-मोट-बिल के सम्बन्ध में अपना व्यक्तिगत विरोध प्रकट कर आम चुनाव के पहले उस बिल का अस्थायी सन्दर्भ द्वारा पारित होगा स्थगित करवा ही दिया। इसी प्रकार, जुनाई, १९५५ ई० में निम्न मन्त्रिमण्डल की राय कि हो भी नेहरू को राष्ट्रपति ने 'भारतरत्न' की उपाधि से अभिभूषित किया।

अतः, अमात्यपरिषद् गतिविधियों तथा अमात्यपरिषद् व्यक्तित्व को छोड़कर भारत के राष्ट्रपति का पद सम्मान प्राप्त गाँव का अधिक है, वास्तविक शक्ति का कम।

‘गहर से देखने पर उसके ठेठे ही ठाट-नाट है, रहने के लिए विशाल महल, सगरी के लिए शाही गाड़ियाँ, रक्षा के लिए सेना और भ्रम-रदक, तोपों की सलाभी, सुनहरी भेंटियोंवाले चपरासी और प्यादे, दावते और स्वागत-समारोह और सभी कुछ, परन्तु वास्तव में उसके हाथों में शासन की वास्तविक शक्ति नहीं।’

लेकिन, इसका मतलब यह नहीं है कि राष्ट्रपति का सर्वशक्ति में कोई महत्त्वपूर्ण स्थान है ही नहीं। ससदीय शासन-प्रणालीवाले राज्यों में एक वैधानिक प्रधान का होना आवश्यक माना गया है। जूति, हमारे देश में भी समरस्य पद्धति की सफ़ाई की स्थापना की गई है, अतएव हमारी शासन-व्यवस्था में भी एक वैधानिक प्रधान का होना आवश्यक था। भारत का राष्ट्रपति उसी आवश्यकता की पूर्ति करता है और इसलिए उसका स्थान निरर्थक (Superfluous) न होकर कई दृष्टियों से महत्वपूर्ण है।

### उपराष्ट्रपति ( Vice-President )

भारत के संविधान में, राष्ट्रपति ने अनिवार्य एक उपराष्ट्रपति की भी व्यवस्था की गई है। राष्ट्रपति के गद्द उपराष्ट्रपति ही राज्य का सर्वोच्च पदाधिकारी है। उपराष्ट्रपति के पद का गठन इसलिए किया गया है कि नीमारी या अन्य किसी कारण से जब राष्ट्रपति काम करने में असमर्थ हो, या मृत्यु, पदत्याग, या महाभियोग द्वारा हटाए जाने में उसका स्थान खाली हो, तब उसका काम उपराष्ट्रपति संभालेगा। या तो जनक राष्ट्रपति अपना काम संभाल लेगा, या जनक राष्ट्रपति अपना पद प्रशस्त कर लेगा, तबतक उपराष्ट्रपति उसकी जगह पर कार्य करेगा। इस अवधि में, यानी जबतक उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति के रूप में कार्य करेगा या उसका काम संभालेगा, उपराष्ट्रपति को राष्ट्रपति-पद का ही वेतन, भत्ता तथा अन्य सुविधाएँ प्राप्त होंगी और उसे समस्त अधिकार एवं उत्तुक्तियाँ प्राप्त होंगी रहेगी।

अवधि—उपराष्ट्रपति अपने पद पर ५ वर्ष तक रहता है, किन्तु वह राज्या-पत्र द्वारा अपना पद इस अवधि से पूर्व भी छोड़ सकता है। उपराष्ट्रपति को, ममद के उच्च मदन, राज्य-पत्र के कुल मदन्यों के बहुमत द्वारा स्वीकृत किये गये प्रस्ताव से, जिसे लोक-पत्र भी स्वीकार कर ले, पदच्युत भी किया जा सकता है। ऐसे प्रस्ताव की सूचना कम-से-कम १४ दिन पहले दिया जाना आवश्यक है। संविधान में वह बात स्पष्ट नहीं है कि लोक-पत्र में इस प्रस्ताव के पक्ष में केवल उपस्थित और मतदान करनेवाले सदस्यों का अपना कुल सदस्यों का बहुमत होना चाहिए। पड़नी ही प्रक्रिया का व्यवहार सम्भव होगा। उपराष्ट्रपति के लिए महाभियोग की व्यवस्था नहीं है।

नये उपराष्ट्रपति का चुनाव पहले उपराष्ट्रपति के कार्य-काल की समाप्ति के पूर्व ही कर लिया जायगा। उपराष्ट्रपति अपने उत्तराधिकारी के पद-ग्रहण तक अपनी जाह पर कायम रहेगा। पद-ग्रहण के पहले उपराष्ट्रपति, राष्ट्रपति के सामने या राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किंवा अविभागी के मामले पद का जयजय करेगा।

भारत का उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति के पद पर अविभागी-अवधि ६ महीने तक रह सकता है। इस अवधि में नया राष्ट्रपति का चुनाव हो जायगा। इस दृष्टि से वह अमेरिका के राष्ट्रपति से भिन्न है, क्योंकि अमेरिकी राष्ट्रपति जो जगह खाली होने पर बाकी समूची अवधि तक उपराष्ट्रपति उस पद पर कायम रहता है।

**निर्वाचन**—उपराष्ट्रपति का निर्वाचन मन्द् के दोनों सदनों के सदस्यों से निर्मित एक निर्वाचक-मण्डल द्वारा अनुगृहीत प्रणाली के अनुसार एक न गैरस्थायी मन-व्यवस्था में होगा। सन् १९६१ ई० में हुए ११वें संशोधन के पहले उपराष्ट्रपति का निर्वाचन मन्द् के दोनों सदनों की एक संयुक्त बैठक में हुआ करता था। मनदान गोपनीय होगा। इन उपबन्धों के अन्तर्गत चुनाव-सम्बन्धी नियम मन्द् द्वारा बनाये जा सकेंगे। उपराष्ट्रपति के चुनाव से सम्बन्धित भगदोर का फैसला सर्वोच्च न्यायालय करेगा। इन न्यायालय का फैसला अन्तिम होगा।

**योग्यता**—उपराष्ट्रपति निर्वाचित होने के लिए वही व्यक्ति उम्मीदवार हो सकता है, जो—

- (१) भारत का नागरिक हो,
- (२) ३५ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो,
- (३) राज्य-सभा की सदस्यता की योग्यता रखता हो, और
- (४) नच अथवा राज्य-परकार के अंगेन किसी लाभवाले पद पर न हो।

इन सम्बन्ध में राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, राज्यपाल, संघ या राज्य-परकार के मन्त्री के पद लाभवाले पद नहीं माने जायेंगे।

उपराष्ट्रपति न तो मन्द् के किसी भवन और न राज्यों के विधान-मण्डल का सदस्य होगा। यदि निर्वाचन के पुरे वृद्ध रहता हो, तो निर्वाचित होने की तिथि से उसकी सदस्यता समाप्त हो जायगी।

**उपराष्ट्रपति के अधिकार और कार्य**—अमेरिका की भाँति भारत का उपराष्ट्रपति भी मन्द् के उच्च सदन, अर्थात् राज्य-सभा (Council of States) का पदेन (Ex officio) समापति होगा। राष्ट्रपति के स्थानापन्न रूप में जनक उपराष्ट्रपति कार्य करेगा, तब तक के लिए वह राज्य-सभा का समापति नहीं होगा। उस सभा के सभी मानारण अधिकार उसे प्राप्त होंगे। यद्यपि वह उस सभा के आम सदस्यों की तरह मनदान नहीं कर सकता, तथापि किसी विशेष या प्रस्ताव के पक्ष और विपक्ष में समान मन आने पर उसे निर्णायक मनदान का अधिकार है।

भारत के वर्तमान उपराष्ट्रपति डॉ० आकिर हुसैन हैं। सन् १९६२ ई० के तीसरे आम चुनाव के बाद इनका निर्वाचन हुआ। सन् १९५९ तथा १९५७ ई० के दोनों आम चुनावों के बाद डॉ० एस० रावकृष्ण उपराष्ट्रपति निर्वाचित हुए थे।

### प्रश्न

१ भारत का राष्ट्रपति किस प्रकार निर्वाचित होता है ? उसपर किस प्रकार महाभियोग चलाया जा सकता है ?

*How is the President of India elected ? How can he be impeached ?*

२ भारतीय गणतन्त्र के राष्ट्रपति के अधिकारों तथा कृत्यों की विवेचना कीजिए।

*Discuss the Powers and Functions of the President of the Indian Republic.*

३ भारतीय शान्त में राष्ट्रपति की क्या स्थिति है ? उसके विधायक अधिकारों की चर्चा कीजिए।

*What is the position of the President in the Indian Administration ? Mention his Legislative powers*

४ भारत के राष्ट्रपति के माहौलीय अधिकारों का वर्णन कीजिए। क्या इन अधिकारों के माध्यम से वह अक्रिय बन सकता है ?

*Describe the Emergency powers of the Indian President. Can he become a dictator by means of these powers ?*

५ 'भारत का राष्ट्रपति केवल संवैधानिक प्रधान है'—गमीया कीजिए।

*'The Indian President is merely a constitutional head.'*  
*Analyse*

६ निम्नलिखित पर टिप्पणी लिखें—

(क) भारत का उपराष्ट्रपति

*The Vice-President of India*

(ख) राष्ट्रपति के कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार

*Executive powers of the Indian President*

(ग) राष्ट्रपति के न्याय-सम्बन्धी अधिकार

*Judicial powers of the Indian President*

## संघ-कार्यपालिका : मन्त्रिपरिषद्

( The Union Executive : Council of Ministers )

भारत की वर्तमान शासन-व्यवस्था में मन्त्रिपरिषद् का स्थान सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है। भारतीय संविधान हमारे देश में संसदीय शासन-पद्धति ( Parliamentary form of Government. ) की स्थापना करता है, न कि अध्यक्षीय शासन-पद्धति ( Presidential form of Government ) की। अतएव, भारतीय संघ की कार्यपालिका-शक्ति वास्तविक रूप में मन्त्रिपरिषद् में ही निहित है। मन्त्रिपरिषद् ही भारतीय संघ की प्रत्यक्ष कार्यपालिका है। भारत का राष्ट्रपति, जो संघ-कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है और जिसमें समस्त कार्यपालिका-शक्ति औपचारिक रूप से निहित होती है, एक संवैधानिक प्रधान होगा। इन शक्तियों का असल प्रयोग वस्तुतः मन्त्रिपरिषद् ही करती है। ठीक ही कहा गया है कि राज्य का समस्त शासन-यंत्र मन्त्रिपरिषद् पर ही आधारित है, जो राज्य-रूपी नौका का चालक है। मन्त्रिपरिषद्-सदस्यों उपरान्तों का उल्लेख संविधान की ७४वीं और ७५वीं धाराओं में किया गया है।

**मन्त्रिपरिषद् की वनावट ( Formation of the Council of Ministers )** :—संविधान की धारा ७४ के अनुसार 'राष्ट्रपति को उसके कार्यों के साहायन में सहायता तथा सलाह ( Aid and Advice ) देने के लिए एक मन्त्रिपरिषद् होगी, जिसका प्रमुख प्रधान मंत्री होगा।' इस सप्तान्व में यह विवेक रूप से उल्लेखनीय है कि मन्त्रिपरिषद् का निर्माण अनिवार्य है; क्योंकि संविधान की धारा ७४ (१) में अंगरेजी भाषा के 'विल' ( Will ) शब्द के नगद्य 'शैल बी' ( Shall be ) शब्दों का प्रयोग किया गया है। अर्थात्, मन्त्रिपरिषद् का निर्माण राष्ट्रपति के लिए आदेशात्मक ( Mandatory ) है और राष्ट्रपति निम्न मन्त्रिपरिषद् के कार्य नहीं कर सकता है।

संविधान की ७५वीं धारा के अनुसार प्रधान मंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति करेगा और अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति प्रधान मंत्री की सलाह से, राष्ट्रपति के द्वारा हो की जायेगी। मन्त्री, राष्ट्रपति के प्रसाद-पर्यन्त ( During the pleasure ) अपने पदों पर 'आसीन' रहेंगे, अर्थात् राष्ट्रपति जब चाहे, उन्हें अपदस्थ कर सकता है। मन्त्रिपरिषद् लोक-उभा ( संसद् की निचली सभा ) के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगी। पद-ग्रहण करते समय राष्ट्रपति मन्त्रियों से पद की शपथ

तथा नीति और कार्यवाही गुप्त रखने की शपथ लेगा । यदि कोई मंत्री लगातार ६ महीने तक संसद के किसी सदन का सदस्य न रहे, तो ६ महीने की अवधि पूर्ण होने के दिन से वह मंत्री नहीं रहेगा ।

उपयुक्त वर्णन से ऐसा आभास मिलता है कि राष्ट्रपति अपनी छवि या स्वेच्छा मुसार जिसको चाहे, प्रधान मंत्री बना दे, अन्य मंत्रियों की नियुक्ति में भी उसका काफी हाथ होगा तथा जब वह चाहे इन मंत्रियों को उनके पदों से हटा दे ।

सिद्धांततः ( Theoretically ) और विधि की दृष्टि से ऐसी स्थिति की कल्पना की जा सकती है, लेकिन वास्तविक स्थिति इसमें पूर्णतया भिन्न ही नहीं, बरन् निकटतम विपरीत है ।

संसदीय या मन्त्रिमंडलात्मक सरकार के प्रधानावर्यक पुरुष के अनुरूप, मन्त्रिपरिषद् को, हमारे संविधान-निर्माताओं ने, लोक-सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी ठहोया है, न कि व्यक्तिगत रूप से भारत के राष्ट्रपति के प्रति । अतः, साधारण अवस्था में मन्त्रिपरिषद् की रचना में राष्ट्रपति अपनी छवि या इच्छा के अनुसार आचरण करने में सर्वथा स्वतंत्र नहीं है । इस विषय में उसके अधिकार अत्यधिक सीमित हैं । वस्तुतः, लोक-सभा के बहुमत-प्राप्त दल के नेता को प्रधान मंत्री नियुक्त करना राष्ट्रपति के लिए आवश्यक है । यदि किसी एक दल का स्पष्ट बहुमत लोक-सभा में नहीं रहा, तो राष्ट्रपति ऐसे व्यक्ति को प्रधान मंत्री का पद ग्रहण करने की आज्ञा करेगा, जो अन्य दलों से मिलकर ( Coalition ) अपनी मन्त्रिपरिषद् के लिए लोक-सभा के बहुसंख्यक सदस्यों का समर्थन प्राप्त कर सके ।

इस प्रकार, संविधान में कहीं भी ऐसा नहीं लिखा रहने पर भी, संसद की व्यवस्था-विधि तथा परम्पराओं और अभिमतों के आधार पर राष्ट्रपति लोक-सभा के बहुमतवाले दल के नेता को ही प्रधान मंत्री बनने तथा मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करने के लिए आमंत्रित करेगा । राष्ट्रपति के लिए इसके अलावा कोई दूसरा चारा ही नहीं है, क्योंकि लोक-सभा के बहुमत का विश्वास तथा समर्थन प्राप्त किये बिना कोई भी व्यक्ति शासन-कार्य चला नहीं पायेगा । लोक-सभा उस व्यक्ति द्वारा रचित मन्त्रिपरिषद् को कभी कार्य करने नहीं देगी और एक संवैधानिक गतिरोध ( Deadlock ) उत्पन्न हो जायेगा ।

१ जैसा अमेरिका के सट्टन अव्यवस्थात्मक शासन-प्रणालीवाले देशों में पाया जाता है ।—ले०



अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रधान मंत्री की नियुक्ति में राष्ट्रपति मनमानी नहीं कर सकेगा । लेकिन निम्नलिखित परिस्थितियों में प्रधान मंत्री की नियुक्ति में राष्ट्रपति कुछ अंश में स्वेच्छा ( Discretion ) से काम ले सकता है—

(१) यदि लोक-सभा में किसी भी एक दल का बहुमत स्पष्ट नहीं हो या संदिग्ध हो, तो ऐसी दशा में वह किसी अल्पमा ( Minority ) दल के नेता को भी संयुक्त मंत्रिमंडल ( Coalition Cabinet ) बना सकने का मौका दे सकता है ।

(२) यदि लोक-सभा के बहुमतवाले दल का नेता, जो प्रधान मंत्री नियुक्त हुआ है, त्याग-पत्र दे देता है और उस दल में कोई निश्चित नेता हो ही नहीं या दो समान रूप से प्रभावशाली नेता प्रधान मंत्री-पद के लिए आपस में ही झगड़ रहे हों ।

(३) जब लोक-सभा में अनेक दलों या ग्रुपों ( Groups ) की न्यूनताधिक समान शक्ति हो और बहुत-से स्वतंत्र सदस्य भी हों और यह तय पाना संदिग्ध हो कि इस स्थिति में कौन-सा व्यक्ति लोक-सभा के बहुमत का समर्थन और विद्वांस प्राप्त कर सकेगा ।

उपयुक्त परिस्थितियों में प्रधान मंत्री-पद को ग्रहण करने के लिए किसी व्यक्ति को आमंत्रित करने के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के स्वविवेक का महत्त्व बहुत अधिक अंशों तक बढ़ जायगा । राष्ट्रपति किसी दल के नेता को या किसी स्वतंत्र व्यक्ति को भी प्रधान मंत्री नियुक्त करके उसे अन्य दलों, ग्रुपों और स्वतंत्र सदस्यों का सहयोग प्राप्त करने का अवसर दे सकता है ।

जहां तक अन्य मंत्रियों की नियुक्ति का प्रश्न है, संविधान ही स्पष्ट शब्दों में कहता है कि राष्ट्रपति प्रधान मंत्री के परामर्श से उन्हें नियुक्त करेगा । अतः, इस विषय में भी प्रधान मंत्री का परामर्श ही निर्णायक मापदण्ड होगा, न कि राष्ट्रपति की अस्मिता । संभव है कि राष्ट्रपति प्रधान मंत्री द्वारा तैयार की गई मंत्रियों की सूची में उल्लिखित किसी नाम को स्वीकार करने के पक्ष में नहीं हो । इस हालत में वह अमुक व्यक्ति मंत्री नियुक्त होगा कि नहीं, यह प्रधान मंत्री की स्थिति और दृढ़ता पर निर्भर करेगा । यदि प्रधान मंत्री को लोक-सभा का स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो और वह इस बात पर अड़ जाय कि बिना उस व्यक्ति की नियुक्ति के वह मन्त्रिपरिषद् बनायगा ही नहीं, तो राष्ट्रपति को अपनी इच्छा के प्रतिकूल भी, उस व्यक्ति को नियुक्त करना ही पड़ेगा । अतः, अन्य मंत्रियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति प्रधान मंत्री को सिर्फ अपनी राय दे सकता है, लेकिन वह प्रधान मंत्री को बाध्य नहीं कर सकता कि वह अमुक या किसी विशेष व्यक्ति को मन्त्रिपरिषद् में रखे ही या नहीं ही रखे । राष्ट्रपति इस सम्बन्ध में प्रधान मंत्री की मन्त्रणा को स्वीकार करने के लिए विवश इसलिए हो जायगा कि लोक-

मन्त्रिपरिषद् का स्पष्ट बहुमत प्राप्त रहने के कारण उमके सिवा कोई दूसरा व्यक्ति मन्त्रिपरिषद् का निर्माण कर ही नहीं सकता और निम्न मन्त्रिपरिषद् के राष्ट्रपति अपने कार्यों का सम्पादन नहीं कर सकता है । स्मरण रहे कि सविधान की ७४वीं धारा (१) के अनुसार मन्त्रिपरिषद् का निर्माण अनिवार्य है ।

अब प्रश्न उत्पन्न है कि क्या प्रधान मन्त्री मन्त्रिपरिषद् के अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति में मनमाने ढंग में मर्यादा है ? क्या प्रधान मन्त्री अपनी इच्छाानुसार जिन किन्हीं को वह चाहेगा, मन्त्रिपरिषद् में सम्मिलित करेगा और जिनसे नहीं चाहेगा, सम्मिलित नहीं करेगा ? निश्चयतः, प्रधान मन्त्री ऐसा कर सकता है । प्रधान मन्त्री अगर चाहे, तो वह अपने दल के बाहर के व्यक्तियों को भी मन्त्रिपरिषद् में शामिल कर सकता है । लेकिन ऐसा कम किया जाता है । भारत के प्रधान मन्त्री श्रीजवाहरलाल नेहरू ने ऐसा किया था है । उन्होंने कांग्रेस-विरोधी दल, हिन्दू महासभा के नेता, डॉ० श्यामाप्रसाद मुखर्जी को मन्त्रिपरिषद् में रखा था । इनके प्रकार वित्त-मन्त्री के पद से डॉ० जॉन मथर्स के त्याग-पत्र दे देने पर इंडियन सिविल सर्विस के सदस्य डा० सी० डी० देगुख को विज्ञान-मन्त्री नियुक्त किया गया । स्मरण रहे कि प्रधान मन्त्री को सामान्य मर्यादों के बाधों को मन्त्री-पद पर नियुक्त नहीं किया जाता है ।

व्यवहार में, अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति में प्रधान मन्त्री को स्वतन्त्रता भी कुछ अंशों में सीमित है । मन्त्रिपरिषद् का निर्माण एक कठिनाई नहीं है । अतएव, अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति के लिए राष्ट्रपति को परामर्श देने में प्रधान मन्त्री को बहुत ही सावधानी से काम लेना पड़ता है और निर्णयित करने में ध्यान में रखना पड़ता है—

(१) अपने दल (कई दलों को सम्मिलित सरकार को दशा में प्रत्येक दल) के सामान्य नेताओं या तो महत्वपूर्ण और प्रभावशाली व्यक्तियों को मन्त्रिपरिषद् में सम्मिलित करना आवश्यकता-प्राप्त हो जाता है । ऐसा नहीं करने पर बड़े अल्पसंख्यकों के बीच असन्तोष की विपरीत भावना को फैलावेगा ।

(२) भारत-की विशाल मध्य-राज्य में, जिसमें छोटे-बड़े अनेक राज्य सम्मिलित हैं और जहाँ अनेक धर्मों के अनुयायी और अनेक भाषाभाषियों का निवास है, प्रधान मन्त्री को अपने मन्त्रिपरिषद् में देश के विभिन्न भौगोलिक भागों तथा विविध धर्मों, जातियों तथा सभ्यताओं को मनुष्य-प्रतिनिधित्व देना हो होगा ।

(३) उपर्युक्त दलबन्दी तथा राजनीतिक आवश्यकताओं के अनिश्चित उमे यह भी ध्यान में रखना होगा कि मन्त्री वस्तुतः योग्य क्षमता हो और उमके नेतृत्व के गुणों के अलावा सुचारु रूप में शासन चला सके की भी समता हो ।

(४) वृद्ध एवं गनुषवी व्यक्तियों के अलावा उसे मन्त्रिपरिषद् में कुछ कर्मठ, जन्माही तथा होनहार नवयुवकों को भी सम्मिलित करना ही पड़ता है, ताकि आगे आनेवाले दिनों में देश को योग्य, पश्चिन्न तथा अनुभवी शासकों की उपस्थिति होती रहे।

साधारणतया मन्त्रियों की नियुक्ति मगद के दोनों सदनों के सदस्यों में से ही की जाती है। किन्तु, विशेष दशा में किसी ऐसे व्यक्ति को भी मन्त्री नियुक्त किया जा सकता है, जो संसद् के किसी सदस्य का सदस्य न हो। हमारे देश के सधोय मन्त्रिमण्डल में अनेक मन्त्रियों की नियुक्ति इसी प्रकार से की गई है। उदाहरणार्थ, डॉक्टर काटहल, डॉक्टर देशमुख, नन्दार स्वर्णनिह, लाजवहादुर शास्त्री, पटित पत शर्मादि को पहले मन्त्रिमण्डल का सदस्य नामजद कर दिया गया, और उनके बाद उन्हें संसद् का सदस्य बनाया गया। लेकिन ऐसे मन्त्रियों के लिए यह आवश्यक है कि मन्त्रिपद ग्रहण करने के ६ महीने के भीतर वे संसद् के किसी सदन के सदस्य बन जाय। क्योंकि, संविधान की धारा ७५(५) के अनुसार 'कोई मन्त्री, जो निरन्तर छह महीनों की अवधि तक संसद् के किसी सदन का सदस्य न रहे, उस अवधि के पञ्चान् मन्यो नहीं रहेगा।'।

ऐसे मन्त्री, अपने पद-ग्रहण के बाद की ६ मास की अवधि में, संसद् के किसी सदस्य का स्थान मूल्य आदि कारणों से रिक्त होने पर, उपचुनाव में लड़े होकर संसद् में सदस्यता प्राप्त कर सकते हैं। यदि ६ मास की अवधि में कोई स्थान रिक्त न हो, तो प्रधान मन्त्री अपने दल के किसी सदस्य में स्थानान्तरण दिलाकर जगह खाली करा देगा। यदि ऐसा मन्त्री निर्वाचन के भ्रष्ट में नहीं पड़ना चाहता हो या निर्वाचन में नहीं जीत सका हो, तो प्रधान मन्त्री उसे राज-पति द्वारा मगद का सदस्य मनोनीत करा देगा। मगद में ऊपरी नमूने वाली राज-पशा का सदस्य चुनवाना अधिक सुगम होता है, इस कारण ऐसे मन्त्रियों को पाद राज-पशा का ही सदस्य चुनवा दिया जाता है।

कुछ लोगों के अनुसार इस तरह अप्रिय तथा जनविरोधी व्यक्ति भी मन्त्रि-परिषद् का सदस्य हो सकते हैं। परन्तु ऐसी बात कम है, क्योंकि प्रधान मन्त्री साधारणतः अपने मन्त्रिमण्डल में ऐसे व्यक्ति को लेकर देश में अपनी लोकप्रियता कम नहीं करना चाहेगा इसके अतिरिक्त वह लोक-प्रसा को भी इस प्रकार का काम कर अपन्न नहीं करना चाहेगा। यदि कोई प्रधान मन्त्री ऐसा दुस्साहस करेगा भी, तो लोक-प्रसा उस मन्त्रिपरिषद् को ही समाप्त कर सकते हैं। लोक-प्रसा यदि उस मन्त्री विशेष में अनिदरशा का प्रभाव पाम कर दे, तो मन्त्री मन्त्रिपरिषद् को पद-प्राप्त करना ही पड़ेगा, क्योंकि संविधान की

धारा ७५, उपधारा ३ में सामूहिक उत्तरदायित्व का गिद्दान्त स्पष्ट रूप में उल्लिखित है।

अन्य जनतन्त्रात्मक देशों की भांति भारत में भी मंत्री नियुक्त होने के लिए किसी विशेष प्रकार की योग्यता, जैसे विद्वत्त्वलब्धों की उपाधियाँ या अपने विभागीय विषयों की जानकारी या पारंगमिता आदि कुछ अनिवार्य नहीं है। किंवदन्ती है कि इंग्लैंड के एक विन्-मन्त्री को यह नहीं मालूम था कि दशमलव-चिह्न (Decimal Points) क्या होता है। जब मेकर्टरी ने उसके सामने बजट रखा, तब उसने पूछा कि ये चिह्न क्या हैं (What are these bloody dots?) ? भारतीय मंत्रियों के बारे में भी ऐसी किंवदन्तियाँ सुनी जाती हैं।

मंत्रियों की संख्या कम होती हो, इस सम्बन्ध में भी सविधान द्वारा कोई सीमा या रोक नहीं लगाई गई है। उनकी संख्या प्रधान मंत्री निर्दिष्ट करता है और वह जब भी चाहे, उनकी संख्या को घटा-बढ़ा भी सकता है।

**मंत्रियों की पदावधि**—इस विषय के संवैधानिक उपनन्धों में कुछ विरोधाभास-सा दीख पड़ता है। सविधान की धारा ७५(२) के अनुसार मंत्री राष्ट्रपति के प्रसाद-पर्यन्त ही अपने पदों पर कामीन रहेंगे, अर्थात् राष्ट्रपति जा कभी चाहे, जिन किसी भी मंत्री को अपदस्थ कर सकता है। साथ ही, सविधान की धारा ७५(३) में यह भी कहा गया है कि मन्त्रिपरिषद् लोक-सभा के प्रति सामूहिक रूप में उत्तरदायी होगी।

प्रश्न उठता है कि क्या लोक-सभा के विस्त्राम और बहुमन-परमर्श-अपन मन्त्री को राष्ट्रपति अपनी मनमानी इच्छा से हटा सकेगा ?

साधारणतः, राष्ट्रपति ऐसा नहीं कर सवेगा और जन्तक किसी भी मंत्री को लोक-सभा या विस्त्राम तथा परमर्श प्राप्त है और प्रधान मंत्री उसे पदस्थित रखना चाहे, तबतक राष्ट्रपति उसे अपदस्थ नहीं कर सकता। उपर्युक्त दशाओं के बावजूद यदि राष्ट्रपति किसी मंत्री को अपदस्थ कर दे, तो प्रधान मंत्री त्याग-पत्र देकर राष्ट्रपति को एक गम्भीर संवैधानिक संकट में टांग देगा। कोई भी सम्भवतः राष्ट्रपति अपने लिए इस प्रकार की कठिनाई नहीं पैदा करेगा।

इस सम्बन्ध में यह विवेक रूप से रयान रखना चाहिए कि राष्ट्रपति मंत्रियों को व्यक्तिगत रूप में ही हटा सकेगा। पूरी मन्त्रिपरिषद् की सामूहिक रूप में पदच्युत (Dismiss) करने का अधिकार राष्ट्रपति को नहीं है। हाँ, अगर राष्ट्रपति यह समझे कि मन्त्रिपरिषद् देश में तो अक्षय हो गई है, परन्तु लोक-सभा में उसका बहुमन बना है और अगर नया चुनाव करा दिया जाय, तो वह वन फिर बहुमत में नहीं आ सकेगा, तो फिर वह देश के हित में लोक-सभा

को भंग कर नये चुनाव का आदेश दे सकता है। ऐसी दशा में राष्ट्रपति परोक्ष ढंग से पूरी मंत्रिपरिषद् को सामूहिक रूप में एक साथ ही बर्खास्त कर सकता है। फिर अगर लोक-सभा में पराजित मन्त्रिपरिषद् का प्रधान मंत्री राष्ट्रपति को उस लोक-सभा को विघटित करने की राय दे, तो राष्ट्रपति इस राय को अस्वीकार कर सकता है और इस प्रकार प्रधान मंत्री को पूरी मंत्रिपरिषद् के साथ इस्तीफा देने के लिए बाध्य कर सकता है।

यदि प्रधान मंत्री किसी मंत्री को हटाने के पक्ष में हो, तो वह या तो उस मंत्री को त्याग-पत्र देने के लिए विवश कर सकता है या राष्ट्रपति को उसे अपदस्थ करने का विचार दे सकता है। ऐसी हानत में लोक-सभा का विश्वास-भाजन बने रहने पर भी किसी मंत्री को राष्ट्रपति के द्वारा अपदस्थ किया जा सकेगा।

संविधान में मंत्रियों की पदावधि निर्दिष्ट नहीं की गई है, क्योंकि मंत्रिपरिषद् लोक-सभा के प्रति उत्तरदायी है और मंत्री राष्ट्रपति के इच्छा-पर्यन्त ही अपने पदों पर रह सकते हैं। चूँकि, लोक-सभा की अवधि ५ वर्ष की है, इसलिए मंत्री अधिक-से-अधिक पाँच वर्ष तक पदस्थित रह सकते हैं। इसके लिए भी उन्हें लोक-सभा का विश्वास और समर्थन प्राप्त रहना चाहिए और प्रधान मंत्री को उनके पदस्थित रहने के पक्ष में होना चाहिए। यदि आपात के उद्घोषणा-काल में संसद् की अवधि समाप्त हो जाय, तो मंत्रियों की पदावधि भी बढ़ जायगी।

मंत्रिपरिषद् और मंत्रिमंडल में भेद ( Difference between Council of Ministers and Cabinet )—भारतीय संविधान में शक्ति 'मन्त्रिपरिषद्' ( Council of Ministers ) शब्द का प्रयोग किया गया है, 'मंत्रिमंडल' ( Cabinet ) शब्द का नहीं। अतः इस स्थल पर हमें यह जान लेना चाहिए कि मंत्रिपरिषद् और मंत्रिमंडल में क्या भेद है।

मंत्रिपरिषद् एक बड़ा समूह है, जिसमें कई प्रकार ( Kinds ) की स्तरों ( Ranks ) के मंत्री होते हैं। मंत्रिमंडल इस बड़े समूह का एक भाग ( सबसे महत्वपूर्ण भाग ) होता है, जिसमें मंत्रिपरिषद् के सदस्यों में सबसे ऊँची स्थिति ( Highest position ) वाले मंत्री हुआ करते हैं। मंत्रिमंडल मंत्रिपरिषद् के अन्तर्गत एक छोटा-सा समूह होता है। अतः, प्रधान मंत्री द्वारा चुने गये प्रथम श्रेणी के मंत्रियों के उस छोटे वर्ग या छोटी उपसमिति को मंत्रिमंडल कहा जाता है, जो एक निकाय के रूप में काम करती है और जिसके द्वारा राजनीय नीति का निर्धारण किया जाता है।

मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमंडल के बीच के अन्तर को सर्वथा ध्यान में रखना चाहिए, क्योंकि मन्त्रिमंडल (Cabinet) के सभी सदस्य या मंत्री मन्त्रिपरिषद् (Council of Ministers) के सदस्य होते हैं, लेकिन मन्त्रिपरिषद् के सभी सदस्य मन्त्रिमंडल के सदस्य नहीं होते। मन्त्रिमंडल की बैठकों में केवल मन्त्रिमंडल के सदस्य ही भाग लेते हैं, न कि मन्त्रिपरिषद् के सभी सदस्य। कुछ ऐसे भी मंत्री होते हैं, जिन्हें 'मन्त्रिमंडल-स्तर' (Cabinet Rank) का मंत्री कहा जा सकता है, लेकिन वे भी मन्त्रिमंडल की बैठकों में साधारणतः हिस्सा नहीं लेते। मन्त्रिपरिषद् के अन्य मंत्री मन्त्रिमंडल की बैठकों में विशेष रूप से आमन्त्रित होने पर ही सम्मिलित होते हैं। मन्त्रिमंडल यदि त्याग-पत्र दे दे, तो सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् त्याग-पत्र दे देती है और विघटित हो जाती है।

इस प्रकार, हम कह सकते हैं कि मन्त्रिपरिषद् एक सम्पूर्ण (Whole) चीज होती है, जिसका मन्त्रिमंडल एक आवश्यक और महत्वपूर्ण भाग (Necessary and vital part) होता है। सरकार की आजीवन कार्य-परिधि मन्त्रिमंडल ही है, क्योंकि शासन-सम्बन्धी नीतियों, योजनाओं और उद्देश्यों का अन्तिम फैसला मन्त्रिमंडल के द्वारा ही होता है।

हमें यह सब ध्यान में रखना चाहिए कि मन्त्रिपरिषद् की बैठकें कभी नहीं होती। बैठकें मन्त्रिमंडल की होती हैं और उसी में मन्त्रिपरिषद् के उन सदस्यों को बुला लिया जाता है, जिनकी उपस्थिति विचार-विमर्श के लिए आवश्यक समझी जाती है। अब हम कह सकते हैं कि मन्त्रिमंडल बहुरूपी है, जिनमें मन्त्रिपरिषद् प्रमुख है। मन्त्रिमंडल मन्त्रिपरिषद् का नेतृत्व करता है। मन्त्रिपरिषद् के अन्य सदस्य मन्त्रिमंडल द्वारा निर्णय लेने में सहायता प्रदान करते हैं तथा निर्णय हो जाने पर उसे कार्यान्वित करते हैं। इस प्रकार, एक तरह से मन्त्रिमंडल को मन्त्रिपरिषद् की अन्तर्गत कार्यकारी सभा (Inner Executive Body) भी कहा जा सकता है।

**मन्त्रियों की श्रेणियाँ**—मन्त्रिपरिषद् एक बड़ी जमात होती है, जिसमें कई स्तरों के मंत्री होते हैं। भारत की वर्तमान मन्त्रिपरिषद् में निम्नलिखित प्रकार<sup>१</sup> के मंत्री पाये जाते हैं

१. मंत्रिपरिषद् में विभिन्न स्तर के मन्त्रियों का उल्लेख नहीं है। उसमें तो सिर्फ 'मन्त्रिपरिषद्' और 'मन्त्री' शब्दों का ही उल्लेख है। फिर भी, इन विभिन्न श्रेणियों के मन्त्रियों की, मन्त्रियों के वेतन (संशोधन) कानून, १९५० के फलस्वरूप कानूनी मान्यता प्राप्त हो गई है।

- (१) मन्त्रिमण्डल या कैबिनेट-मन्त्री ( Cabinet Ministers ),
- (२) राज्य-मन्त्री ( Ministers of State ) या मन्त्रिमंडल-पुनर के मंत्री ( Ministers of Cabinet rank ), जो मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते, और
- (३) उप-मन्त्री ( Deputy Ministers ) ।

प्रथम मन्त्रिमण्डल में सरकार पठेन को उप-प्रधान मन्त्री कहा जाता था । उनको मन्त्रु के पद से यह पद नहीं रहा है ।

राज्य-मंत्रियों ( Ministers of State ) या मन्त्रिमंडल-पुनर के मंत्री ( Ministers of Cabinet rank but not the members of the Cabinet ) तथा उपमंत्रियों ( Deputy Ministers ) के बीच प्रचलित अन्तर यह होता है कि पहले प्रकार के मंत्रियों को मानन या कोई स्वतन्त्र या पुरस्कार किआ भी दिया जा सकता है<sup>१</sup>, जबकि उपमंत्रियों को कोई स्वतन्त्र विभाग नहीं दिया जाता । उपमंत्रियों को राज्य-मंत्रियों या मन्त्रिमंडल-पुनर के मंत्रियों की भी<sup>२</sup> सहायता के लिए नियुक्त किया जाता है ।

उपयुक्त तीन प्रकार के मंत्रियों के अलावा कुछ मन्दीय सचिव ( Parliamentary Secretaries ) भी होते हैं । ये सचिव मन्त्रिपरिषद् के सदस्य नहीं माने जाते, और न इनका नियुक्ति हो राष्ट्रपति द्वारा की जाती है । उन्हें प्रधान मंत्री ही नियुक्त करता है । मानन-मन्त्रियों कायों पर इनका कोई नियन्त्रण नहीं होता और न मन्त्रिपरिषद् को नोति आदि में विरोध परिचय ही होता है । उन्हें मन्त्रिमंडल के वैसे मंत्रियों ( Cabinet Ministers ) के साथ मकरन ( Attach ) कर दिया जाता है, जो अत्यधिक कार्य-भार में लदे रहते हैं और मन्त्रु के सदस्यों को अपने विभागीय प्रकृतो का उत्तर देने के लिए मन्त्रु में सर्वस उपस्थित नहीं रह सकते । मन्दीय सचिवों का कार्य अपने विभागीय मन्त्रियों के मन्दीय कार्यों में सहायता प्रदान करना होता है ।

भारत की वर्तमान<sup>३</sup> संघीय मन्त्रिपरिषद् में १८ कैबिनेट-मन्त्री, १२ राज्य-मन्त्री और नामग २१ उप-मन्त्री हैं । प्रत्येक कैबिनेट-मन्त्री को ३०००) ६० मासिक वेतन और ५००) ६० मासिक भत्ता मिलेगा । उन्हें निवान के लिए बिना किग्रा

१ उदाहरणार्थ, मीलाना आगाव ( शिक्षा-मन्त्री ) की मन्त्रु के बाद श्री के० एल० श्रीमानों को शिक्षा-विद्या दिशा गया था । कैबिनेट का कोई सदस्य उ३ समय शिक्षा-पत्रो नहीं था ।

२ जैसे श्री एम्० एम्० दान, उप-मिजा-मन्त्री ।

३ नव १९८३ में ।

के मकान तथा सवारी के लिए मोटर-गाड़ी भी दी जाती है। ऐसा प्राधान्य अन्य श्रेणी के मंत्रियों के लिए नहीं है। राज्य-मंत्री को सिर्फ ३००० रु० मासिक वेतन और उप-मंत्री को सिर्फ २००० रु० मासिक वेतन मिलता है।

पद-ग्रहण करने के पूर्व मंत्रियों को राष्ट्रपति के सामने दो शपथ (Oaths) भी लेनी होती हैं—एक शपथ पद की और दूसरी राजकार्यों को गुप्त रखने की।

मन्त्रिमंडल के अन्तर्गत एक और छोटा-या वर्ग होता है, जिसे अन्तरंग मंडल (Inner Cabinet) कहते हैं। यह मन्त्रिमंडल की एक बहुत छोटी उप-मिति होती है, जो प्रधान मंत्री और दो-तीन अन्य ज्येष्ठ (Senior) तथा अनुभवी मंत्रियों से बनती है। इसे 'मण्डल के अन्दर मण्डल' यानी Cabinet within Cabinet भी कहा गया है।

मन्त्रिमंडल का एक सचिवालय होता है, जो दिल्ली में स्थित है। इसका काम मन्त्रिमंडल की कार्यवाही का प्रवृत्त करना और रेकॉर्ड रखना होता है। फिर भी, मन्त्रिमंडल की बैठकों की कार्यवाही गुप्त रखी जाती है।

मन्त्रिपरिषद् के कार्य (Functions of the Council of Ministers)—संविधान की धारा ७४ के अनुसार मन्त्रिपरिषद् का कार्य राष्ट्रपति के कार्य-सम्पादन में 'सहायता और परामर्श देना' है।<sup>१</sup> इसका मतलब यह कदापि नहीं लगाना चाहिए कि मन्त्रिपरिषद् सिर्फ एक परामर्श-समिति (Advisory body) है। कहा जा चुका है कि यद्यपि संविधान में यह कहीं भी लिखा हुआ नहीं है कि राष्ट्रपति के लिए मन्त्रिपरिषद् के परामर्श को स्वीकार करना अनिवार्य है, तथापि व्यवहार में राष्ट्रपति मन्त्रिपरिषद् के परामर्श की अवहेलना नहीं कर सकता। वस्तुतः संविधान द्वारा राष्ट्रपति या संघीय कार्यपालिका को प्रदत्त समस्त अधिकारों का प्रयोग मन्त्रिपरिषद् (प्रधान मन्त्री-सहित) ही करती है। श्री के० सत्यानन्द ने ठीक ही कहा था कि मन्त्रिपरिषद् राष्ट्रपति को परामर्श नहीं देती, बल्कि राष्ट्रपति मन्त्रिपरिषद् को परामर्श देता है और प्रधान मन्त्री मन्त्रिपरिषद् के साथ राज्य में शासन करता है। "साधारणतया मन्त्री राष्ट्रपति को सलाह नहीं देते, वे (मन्त्री) निर्णय लेते हैं और उन निर्णयों को कार्यान्वित करते हैं।"<sup>२</sup>

१ 'सहायता और परामर्श देने के लिए' (To aid and advise) शब्द कनाडा (Canada) के संविधान से लिखे गये हैं।

२ 'Normally no advice is tendered by the Ministers to the President at all. They simply pass orders. They come to decisions and they execute the decisions' —K. Santhanam



संविधान की ७५वीं धारा के अनुसार मन्त्रिपरिषद् को पशामन-सम्बन्धी मामलों और विधान-विषयक योजनाओं के सम्बन्ध में अन्तिम फैसला लेने का स्पष्ट अधिकार है। राष्ट्रपति तो दो इन निर्णयों की सूचना पाते रहने का ही अधिकार है।

अतः, यथार्थ कार्यपालिका-शक्ति तो मन्त्रिपरिषद् में ही निहित है।

भारतीय मन्त्रिमण्डल की स्थिति—जिम प्रकार राष्ट्रपति के औपचारिक ढाँचे कार्यपालिका के सभी अधिकारों का वास्तविक प्रयोग मन्त्रिपरिषद् द्वारा होता है, उसी प्रकार मन्त्रिपरिषद् के अधिकारों और कृत्यों का वास्तविक सम्पादन या संचालन भी मन्त्रिपरिषद् की उस छोटी अन्तरंग समिति के द्वारा होता है, जिसे हमने ऊपर मन्त्रिमण्डल ( Cabinet ) नाम दिया है।

यदि मन्त्रिपरिषद् देश की वास्तविक कार्यपालिका है, तो मंत्रिपरिषद् इन कार्यपालिका की भी कार्यपालिका है। इस पक्ष में यह याद रखना चाहिए कि मन्त्रिपरिषद् सामूहिक रूप से राष्ट्रपति को कोई परामर्श नहीं देती, क्योंकि उसकी कोई बैठक होती ही नहीं। बैठक तो सिर्फ मन्त्रिमण्डल की होती है। अतः, मन्त्रिमण्डल के परामर्शों को ही मन्त्रिपरिषद् का परामर्श माना जाता है।

अतः, भारतीय मन्त्रिमण्डल ( Indian Cabinet ) ही भारतीय शासन-व्यवस्था का कार्यपालक भाग है। ब्रिटिश मन्त्रिपरिषद् के सम्बन्ध में श्री रैमजें ग्यूर की यह उक्ति कि 'मन्त्रिपरिषद् की आत्मा और हमारी सम्पूर्ण कार्य-पणाली का केन्द्र-बिन्दु मन्त्रिमण्डल है, यह सर्वोच्च शासन-सन्नाधारी है और जबतक लोक-सभा में इसे बहुमत का समर्थन प्राप्त होता रहेगा, जबतक यह अनुत्तरदायी अधिकार के साथ राष्ट्र की नीति का निर्देशन करता रहेगा।' हमारे देश की शासन-व्यवस्था के सम्बन्ध में भी असरशक्त मन्त्र है।

मन्त्रिपरिषद् की बैठकें और कार्यविधि—हम जानते हैं कि सामूहिक रूप से मन्त्रिपरिषद् ( Council of Ministers ) को कोई बैठक नहीं होती। बैठकें तो केवल मन्त्रिमण्डल ( Cabinet ) की होती हैं।

साधारणतः, मन्त्रिपरिषद् की पति रूपान्तर एक बैठक होती है। अगर कोई विशेष बात हो जाय, तो एक से अधिक बैठकें भी हो सकती हैं। मन्त्रिमण्डल की बैठकों के बुलावे का अधिकार प्रधान मन्त्री को है। वह आवश्यकतानुसार जब चाहे मन्त्रिमण्डल की बैठक बुला सकता है।

मन्त्रिमण्डल की बैठक में प्रधान मंत्री सभापति का आसन ग्रहण करता है। उसकी अनुपस्थिति में वही मंत्री सभापतित्व करेगा, जिसे प्रधान मंत्री ऐसा निर्देशित कर जाएगा। सरदार पटेल के जीवन रहने तक एक उप-प्रधान मंत्री का भी पद था, लेकिन उनकी मृत्यु के बाद में वह पद नहीं रहा।

बैठक में सब मन्त्रियों की उपस्थिति आवश्यक नहीं मानी गई है और न कोई सख्या (Quorum) ही निश्चित की गई है कि इतने मन्त्रियों को अवश्य उपस्थित रहना चाहिए। प्रधान मंत्री के अलावा दो-चार महत्वपूर्ण मंत्री रहते हैं और वे मंत्री रहते हैं, जिनके विभागों के सम्बन्ध में उस बैठक में विचार-विमर्श होनेवाला रहता है। अनेका प्रधान मंत्री भी महत्वपूर्ण निश्चय करने में स्वतंत्र तथा समर्थ हैं। वजट-सम्बन्धी बातें तो प्रधान मंत्री और वित्त-मंत्री के अलावा अन्य मन्त्रियों को भी नहीं बताई जाती है।

मन्त्रिमण्डल की बैठकों में दिन-पतिदिन के कामों (Routine of daily business) या छोटे-छोटे मामलों (Minor matters) पर विचार नहीं किया जाता है। उसमें तो सरकार की कुछ मूल सैद्धान्तिक नीति निर्धारित होती है तथा महत्वपूर्ण मामलों पर निर्णय लिया जाता है।

मन्त्रिमण्डल की बैठकों में साधारणतः सभी विषयों पर मत नहीं लिये जाते हैं और जहाँ तक सम्भव होता है, सर्वसम्मति से ही निर्णय लिये जाते हैं। कभी-कभी तीव्र मतभेद की दशा में ऐसा सम्भव होने पर बहुमत से भी निर्णय लिये जा सकते हैं। स्मरण रहे कि ऐसी दशा में लिया गया अन्तिम निर्णय भी मन्त्रिमण्डल का संयुक्त या सामूहिक निर्णय माना जायगा।

मन्त्रिमण्डल की बैठकों की सभी बातें तथा विवाद गोपनीय रखे जाते हैं। कोई भी मंत्री उसके निर्णयों का भेद प्रकट नहीं कर सकता। जन-साधारण को सिर्फ अन्तिम निर्णय ही मालूम हो सकता है। स्मरण रहे कि पद-ग्रहण करते समय प्रत्येक मंत्री को मन्त्रिमण्डल की यातायात को गुप्त रखने की शपथ लेनी पड़ती है। इस शपथ को तोड़नेवाला मंत्री अपदस्थ किया जा सकता है।

महत्वपूर्ण विषयों पर विचार-विमर्श के हेतु या अपने-कार्यों को अधिक अच्छे ढंग से संचालित करने के हेतु, मन्त्रिमण्डल अपने सदस्यों की समितियाँ भी बना देता है। भारतीय मन्त्रिमण्डल की आदिक, विदेश-सम्बन्ध, पत्रिका, रेल उद्योग, वैज्ञानिक विषय, मानव-शक्ति आदि नामक किन्नी ही समितियाँ कायम हैं। ये समितियाँ अपने क्षेत्र में आनेवाले सभी महत्वपूर्ण मामलों पर विचार करती हैं, किन्तु उन पर अन्तिम निर्णय मन्त्रिमण्डल द्वारा ही लिया जाता है।

मन्त्रिमण्डल की बैठकों को सुचारु रूप से चलाने तथा उसे सफल बनाने के लिए और उसके वाद-विवादों तथा निर्णयों की गोपनीयता बनाये रखने के लिए मन्त्रिमण्डल का अर्थात् एक अथवा सचिवानुद् होता है।

भारतीय मन्त्रिमण्डल के कृत्य (Functions of the Indian Cabinet)—  
ब्रिटिश संसदीय समिति (British Parliamentary Committee) के मतानुसार आधुनिक मन्त्रिमण्डल के प्रचलन तीन निम्नलिखित भागों होते हैं—

(१) व्यवस्थापिका के सम्मुख उपस्थित करने के लिए नीति निर्धारित करना,

(२) व्यवस्थापिका द्वारा विहित नीति के अनुसार राष्ट्रीय कार्यपालिका पर सर्वोच्च नियंत्रण रखना और

(३) विभिन्न विभागों के कार्यों की सीमा निर्धारित करना और उनके कृत्यों को सूत्र में बाधना ।

उपयुक्त सिद्धान्तों के आधार पर भारतीय मन्त्रिमण्डल के कार्यों का निम्नलिखित विवरण दिया जाता है —

(१) राष्ट्रीय नीति का निर्धारण करना, मन्त्रिमण्डल का सबसे प्रधान कार्य है । आन्तरिक तथा बहिर्देशीय मामलों में राज्य की क्या नीति हो, इनका निश्चय भी मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है । स्मरण रहे कि इन नीतियों की अन्तिम स्वीकृति ससद् से लेनी होती है, लेकिन उन्हें क्रियात्मक रूप देना मन्त्रिमण्डल का ही कार्य होता है ।

(२) सम्पूर्ण शासन-यंत्र के संचालन का उत्तरदायित्व भी मन्त्रिमण्डल पर ही रहता है । देश की वयार्य कार्यपालिका-शक्ति इसी में निहित होने के कारण, मन्त्रिमण्डल ही प्रशासकीय कार्यों का संचालन करता है । इन कार्यों के सरल तथा सुलभ रूप में सम्पादन के हेतु इनका भिन्न-भिन्न विभागों में बाँटा जाना, इन विभिन्न विभागों के बीच सहयोग तथा सम्पर्क स्थापति करना और इनके कार्यों का निरीक्षण तथा नियंत्रण करते रहना आदि समस्त कार्यों की जवाबदेही मन्त्रिमण्डल की ही होती है । ससद् में शासन-प्रश्नोत्तरी तथा अपूर्क प्रश्नों (Questions and supplementary questions) का उत्तर देना विभागीय मंत्रियों का काम होता है ।

इन सम्बन्ध में सर्वत्र यह ध्यान में रखना चाहिए कि राजकीय कर्मचारियों (Civil Servants) द्वारा किये गये किसी या सभी प्रशासकीय कार्यों का उत्तरदायित्व उस विभाग के मन्त्री पर रहता है । प्रत्येक मन्त्री द्वारा किये गये कार्यों के लिए समूचा मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है ।

(३) मन्त्रिमण्डल विधायक कार्यों (Legislative activities) के लिए भी उत्तरदायी है । ससद् के सामने उपस्थित किये जानेवाले सभी महत्वपूर्ण सरकारी विधेयकों का प्रारूप (Draft) मन्त्रिमण्डल द्वारा ही तैयार किया जाता है । यदि मन्त्रिमण्डल नहीं चाहे, तो कोई भी गैर-सरकारी बिल ससद् द्वारा पास नहीं हो सकता । किन्तु विधेयक पर कितनी बहस हो, इसका निश्चय भी मन्त्रिमण्डल ही करता है । प्रत्येक सत्र (Session) में कौन-कौन-से विधेयक ससद् के सामने

उपस्थित हो, इसका निर्णय भी मन्त्रिमंडल ही करता है। स्मरण रहे कि यदि कोई महत्त्वपूर्ण सरकारी विषयक संसद द्वारा अस्वीकृत हो जाता है, तो मन्त्रिमंडल अपना त्यागपत्र दे देता है।

(४) संसद का नेतृत्व मन्त्रिमंडल ही करता है। संसदीय कार्यों का सूत्रधार मन्त्रिमंडल ही होता है। संसद की बैठक कब हो, कितने दिनों की हो, किस विषयक पर कितने दिन बहस हो, आदि सभी कार्यक्रम, मन्त्रिमंडल द्वारा ही निश्चित किये जाते हैं।

(५) सब की वित्तीय तथा आर्थिक (Financial and Economic) नीति का निर्धारण भी मन्त्रिमंडल द्वारा ही होता है। वार्षिक आद-व्यय-विवरण (Annual Budget) इसी के द्वारा बनाया जाता है और संसद में वित्त-मन्त्री (Finance Minister) द्वारा पेश किया जाता है। राष्ट्रीय आमदनी के कौन-कौन-से जरूरी (Sources) होंगे और किन-किन मदों (Items) पर किना-किना खर्च होगा, इन सभी बातों का निर्णय मन्त्रिमंडल ही करता है।

कोई भी धन-विषयक (Money Bill) निजी सदस्य (Private Member) द्वारा पेश नहीं किया जा सकता। बजट ही नहीं, अनुपूरक मांगे (Supplementary Demands) भी वित्त-मन्त्री द्वारा ही पेश की जायेंगी। इस प्रसंग में यह उल्लेखनीय है कि संसद के सदस्यों को इन मांगों को घटाने या अस्वीकार करने का अधिकार है, लेकिन बढ़ाने का नहीं। इस प्रकार, राज्य के वित्त के ऊपर मन्त्रिमंडल का ही पूरा अधिकार और नियंत्रण है।

(६) राज्यपालों, उच्चतम तथा उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, राजदूतों, विभिन्न आयोगों (Commissions) के सदस्यों आदि महत्त्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति, मन्त्रिमंडल की ही राय से, राष्ट्रपति द्वारा की जाती है।

(७) मन्त्रिमंडल के परामर्श पर ही राष्ट्रपति संकट-काल की उद्घोषणा करेगा और अपने संकटकालीन अधिकारों का प्रयोग भी मन्त्रिमंडल की राय से ही करेगा। वही दशा में संसदीय मन्त्रिमंडल के हाथों में सम्पूर्ण सब या किसी भी राज्य का पूरा शासन आ जायगा।

(८) इन कार्यों के अतिरिक्त, अन्य देशों के साथ व्यापारिक या राजनीतिक संधियाँ करना और सांस्कृतिक सम्बन्ध स्थापित करना भी मन्त्रिमंडल का ही काम है, यद्यपि ये कार्य औपचारिक रूप से राष्ट्रपति के नाम पर किये जाते हैं।

(९) दूसरे देशों के विरुद्ध युद्ध घोषित करने या युद्ध के उपरान्त शान्ति स्थापित करने के बारे में भी मन्त्रिमंडल का ही मुख्य उत्तरदायित्व है।

(१०) मन्त्रिमन्त्रिण में मन्त्रिमन्त्रिण करना, राज्यो का पुनर्गठन ( Reorganisation of States ) इत्यादि महत्वपूर्ण और विवादास्पद विषयो पर मन्त्रिमन्त्रिण का हो निर्णय सर्वोच्च और अन्तिम होता है ।

मन्त्रिमन्त्रिण के कार्यों से यह सूची पूर्ण तथा अन्तिम नहीं है । ठीक ही कहा गया है कि मन्त्रिमन्त्रिण के कार्य इनमें व्यापक हैं कि उन्हें सूची-बद्ध करना असम्भव है । भारतीय सामन्त-स्थापना का अन्त गुरुधार मन्त्रिमन्त्रिण ही है । ब्रिटिश मन्त्रिमन्त्रिण के सम्बन्ध में श्री मैरिस्ट ( Marriot ) का यह कथन, कि 'मन्त्रिमन्त्रिण उस घुरी के समान है, जिसके चारों ओर सम्पूर्ण राजनीतिक घट घूमता रहता है', भारतीय मन्त्रिमन्त्रिण के सम्बन्ध में भी अक्षरज मन्त्र है । देश की कार्यपालिका तथा विधायिका दोनों शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमन्त्रिण ही करता है ।

**सामूहिक उत्तरदायित्व ( Collective Responsibility )**—सामूहिक उत्तरदायित्व को मन्त्रिमन्त्रिण का अन्तरण और आत्मा कहा गया है । धारा ७५ (३) के अनुसार भारत के मन्त्रिमन्त्रिण में स्पष्ट रूप से मन्त्रिमन्त्रिण के सामूहिक उत्तरदायित्व का उल्लेख है । सामूहिक अथवा, गुरुधार ( Collective or Joint ) उत्तरदायित्व का अर्थ स्पष्ट शब्दों में यही है कि मन्त्रिमन्त्रिण एक निगम ( Body ) या एक इकाई ( Unit ) या एक टीम ( Team ) के रूप में कार्य करती है और मन्त्रिमन्त्रिण के निर्णयों के लिए उस परिषद् के सभी सदस्य, यानी मन्त्र उत्तरदायी होते हैं । अर्थात्, मन्त्रिमन्त्रिण का समूहिक सदस्य ( समूहिक मन्त्री ) सिर्फ अपने कार्यों के लिए केवल निजी या व्यक्तिगत रूप में ही उत्तरदायी नहीं होगा, बल्कि अपने तथा सम्पूर्ण मन्त्रिमन्त्रिण के अन्य सदस्यों की मन्त्रियों के कार्यों के लिए भी गुरुधार एवं सामूहिक रूप में उत्तरदायी होगा । अतएव, सभी मन्त्री 'सब एक के लिए और एक सबके लिए' ( All for one and one for all ) वाले सिद्धान्त पर कार्य करते हैं ।

हम जानते हैं कि भारत में उत्तरदायी सरकार ( Responsible Government ) की प्रणाली अपनाय जाने के कारण मन्त्रिमन्त्रिण को अपने सभी कृत्यों के लिए लोक-सभा के प्रति उत्तरदायी ठहराया गया है । अतः, सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के अनुसार लोक-सभा में यदि एक मन्त्री के भी विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव ( No confidence motion ) या निन्दा का प्रस्ताव ( Censure motion ) पार हो जाय, तो प्रधानमन्त्री-सहित सम्पूर्ण मन्त्रिमन्त्रिण अपना त्याग-पत्र दे देगी । प्रधान मन्त्री ( जो मन्त्रिमन्त्रिण का प्रधान होता है ) के त्याग-पत्र देने या भी यही परिणाम होता है । अतः, भारत मन्त्रिमन्त्रिण लोक-सभा के विशेष का मित्र-समन्ता करता है, क्योंकि सभी मन्त्री 'एक साथ नैते हैं और एक

साथ हूने है ( Swim and sink together ), या 'एक साथ ही खड़े होने हैं और एक साथ ही गिरने हैं।'

सापूहिक उत्तरदायित्व का यह भी अभिप्राय होता है कि मन्त्रिमण्डल ( Cabinet ) की बैठकों में जो भी निर्णय लिये जायेंगे, उन निर्णयों का, ससद् में तथा बाहर, सभी मन्त्रियों द्वारा समर्थन किया जाना आवश्यक होता है। मन्त्रिमण्डल की बैठक में किसी मंत्री ने यदि किसी निर्णय-विशेष का विरोध भी किया हो, या कोई निर्णय-विशेष मन्त्रिमण्डल में तीव्र विभाजन के फलस्वरूप सकीर्ण बहुमत से ही क्यों न पास हुआ हो, एक बार जब वैसा निर्णय मन्त्रिमण्डल द्वारा कालिया गया, तो सभी मन्त्रियों को उस अन्तिम निर्णय का समर्थन करना ही होगा। कोई भी मंत्री, यदि वह मन्त्रिपरिषद् का सदस्य बना रहना चाहता है, मन्त्रिमण्डल के निर्णयों के विरुद्ध, ससद् में तथा बाहर, नहीं बोल सकता है। अर्थात्, मन्त्रिमण्डल द्वारा निश्चित एव निर्धारित नीति से विरोध होने की दशा में असहमत और विरोधी मंत्री को त्याग-पत्र देकर मन्त्रिपरिषद् में हट जाना पड़ेगा। यदि प्रधान मंत्री तथा अन्य मंत्री में मत-भाव उत्पन्न हो जाय, तो वैसी दशा में भी उस मंत्री-निरोध को अपना त्याग-पत्र देना पड़ेगा।

इस प्रकार सामान्य-कार्यों का विभिन्न विभागों में बाँटा होना तथा प्रत्येक विभाग का एक मंत्री के जिम्मे सौंपा जाना, निष्ठा शासन की सुविधा के उद्देश्यों से होता है। "ससद् और देश के लोगों की दृष्टि में तो मन्त्रिमण्डल एक अविभाज्य इकाई के रूप में कार्य करता है और विभिन्न विभागों में उठाये गये कदमों या निश्चित की गई नीतियों के लिए एक इकाई के रूप में सयुक्त या समष्टि-रूप में उत्तरदायी होता है।" अतः, कोई भी मंत्री मन्त्रिमण्डल के निर्णयों के विरोध या विपक्ष में, ससद् में या बाहर, बोलने या मत देने के लिए इस तर्क का सहारा नहीं ले सकेगा कि वह मन्त्रिमण्डल की उस अमुक बैठक में उपस्थित नहीं था, या जान-बूझकर मन्त्रिमण्डल नहीं हुआ था या उसने बैठक की कार्यवाही में उस निर्णय के विरुद्ध विचार या मत पकड़ किया था।

इस सम्बन्ध में भारतीय मन्त्रिमण्डल के कतिपय मन्त्रियों द्वारा दिये गये त्याग-पत्र उल्लेखनीय हैं। मन् १९५० ई० में पूर्वी बंगाल के शरणार्थियों की समस्या पर किये गये भारत-पाकिस्तान समझौते के पक्ष पर डॉक्टर श्यामाप्रसाद मुखर्जी तथा श्री के० सी० नियोगी, मन्त्रिमण्डल के निर्णय में महमत नहीं होने के कारण, त्याग-पत्र देकर मन्त्रिपरिषद् में अलग हो गये। इसी प्रकार, मन् १९५५ ई० में राज्य-पुनर्संगठन के सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल का निर्णय मान्य नहीं होने के कारण, वित्त-मंत्री श्री सी० डी० देशमुख को भी त्याग-पत्र देकर मन्त्रिपरिषद् में अलग हो

जाना प.८। श्री वी० वी० गिरि ने भी ऐसा ही किया था। अभी हाल में ही (अगस्त १९५९ ई० में) खाद्य-पदार्थ तथा कृषि-मंत्री (Minister for Food and Agriculture) श्रीअजितप्रसाद जैन ने मन्त्रिपरिषद् में इस्तीफा इस्तफा दे दिया कि वे मन्त्रिमंडल की 'राजकीय खाद्य-व्यवस्था' (State Trading in Food) की नीति में सहमत नहीं थे।

“पर मामूली उत्तरदायित्व का यह अग्रिमार्थ नहीं कि यदि कोई मंत्री नाम-नाथ में किसी दंग में पमाद करे, कोई झूठ करे, या कोई भ्रष्टाचरण करे, तो उसके ऐसे कार्यों के लिए सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् को उत्तरदायी ठहराया जाय।” यदि कोई मंत्री, मन्त्रिमंडल से परामर्श बिना या मन्त्रिमंडल की स्वीकृति बिना कोई ऐसा विचार पार्लामेंट पर दे या प्रस्ताव प्रकाशित कर दे, जिसमें सरकार किसी विधि-नीति और कार्य के लिए बचनबद्ध हो जाय, और इन विषयों को लेकर सरकार को बदनामी हो जाय या लोक-प्रज्ञा उस मंत्री-विरोध में अविश्वस्य पत्र पर दे और मन्त्रिमंडल उसके लिए केवल उसी मंत्री को उत्तरदायी समझे, तो कोई जल्दी नहीं कि सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् को आवश्यक रूप में त्याग-पत्र देना ही पड़े। इन दशावस्थाओं में वह मंत्री व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी माना जायगा और अनेक उगी को त्याग-पत्र देना पड़ेगा।

इसी प्रकार, मंत्री अपने विभाग के उच्च पदाधिकारियों (स्थायी सरकारी कर्मचारी) के मुआवजों, फंडलों और कृत्यों के लिए भी उत्तरदायी होते हैं। यदि किसी मंत्री-विरोध के विभाग के सम्बन्ध में कुशासन, भ्रष्टाचरण या अविवेकपूर्ण कार्यों की दृष्टि देश को या लोक-प्रज्ञा को मिले, जो समर्थनीय (Justifiable) नहीं हो और संसद् तथा देश में उनका घोर विरोध या तीव्र आलोचना हो, तो संसदीय दला में भी वह मंत्री-विरोध व्यक्तिगत रूप से ही उत्तरदायी ठहराया जायगा। जैसे, यदि संसद् में बजट पेश करने से पहले उसकी कोई भी बात मातृम हो जाय, तो तब-मंत्री को त्याग-पत्र देने के लिए कहा जाता है। अभी हाल में ही 'जीवन-नीमा-परपोरेशन' के हिस्से (Shares) को लेकर जो 'मुँधरा-गोड' (Mundhra Affairs) हुआ, उसके फलस्वरूप उस विभाग के मंत्री श्री टी० टी० कृष्णामाचारी को ही त्याग-पत्र देना पड़ा।

मन्त्रिमंडल, समद या देश में कोई विरोध न होते हुए भी यदि कोई मंत्री-विरोध, अपने विभाग-सम्बन्धी किसी घटना के कारण, उस विभाग के अध्यक्ष के नाते, खेद या परचात्ताप का अनुभव करे, तो वह भी त्याग-पत्र देकर मन्त्रिपरिषद् से अनन्य हो जा सकता है। अरियातुर की भीषण रेल-दुर्घटना के परिणाम-स्वरूप श्रीलालबहादुर शास्त्री ने, उस विभाग के नाते स्वयं को उत्तरदायी ठहराते हुए,

प्रधानमन्त्री, मन्त्रिपरिषद् और मसद् द्वारा ऐसा नहीं चाहने पर भी, रेल-मंत्री के पद से त्याग-पत्र दे दिया।

इस प्रकार, सामूहिक उत्तरदायित्व के साथ-साथ व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को भी स्वीकार किया गया है।

**मन्त्रिपरिषद् और संसद्**—मन्त्रिपरिषद् के कृत्यों की चर्चा करते समय कहा गया है कि वह देश की कार्यपालिका तथा विधायिनी दोनों शक्तियों का प्रयोग करती है। इसी दृष्टिकोण से बेगहॉट (Begehot) ने 'इगलैड' के मन्त्रिमंडल के बारे में कहा था कि मन्त्रिमंडल वह हाइफन या बकलस है, जो कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को जोड़ता है।<sup>१</sup> अतः मन्त्रिपरिषद् और संसद् के बीच के पारस्परिक सम्बन्ध की चर्चा आवश्यक हो जानी है।

मन्त्रिपरिषद् और संसद् के बीच के सम्बन्धों की चर्चा के शुरू में ही हमें इस बात का ध्यान रक्षित चाहिए कि मन्त्रिपरिषद् और मसद् का पारस्परिक सम्बन्ध मुख्यतः मन्त्रिपरिषद् और लोक-सभा के बीच का ही सम्बन्ध है। मसद् की ऊपरी सभा, यानी रास्ट-सभा (The Council of States) के साथ मन्त्रिपरिषद् का कोई बहुत गहरा सम्बन्ध नहीं है। इसीलिए बहुत-से लेखक सिर्फ लोक-सभा और मन्त्रिपरिषद् के ही सम्बन्धों की चर्चा करते हैं।

फिर भी, हमें यह न भूलना चाहिए कि मन्त्रिपरिषद् का राज्य-सभा में भी सम्बन्ध रहता है।

राज्य-सभा के सदस्य भी मंत्री हो सकते हैं और होते हैं, क्योंकि मन्त्रिपरिषद् की सदस्यता के लिए सिर्फ लोक-सभा की ही नहीं, बल्कि मसद् के किसी सदस्य की सदस्यता अनिवार्य है। जब ऐसे लोगो को मंत्री बनाया जाता है, जो संसद् के किसी सदस्य के सदस्य नहीं हैं, तो अधिकतर उन्हें राज्य-सभा का ही सदस्य बनाकर रखा जाता है।

मन्त्री राज्य-सभा की बैठकी में भी भाग ले सकते हैं और अपने विभागीय विषयों पर बहस के दौरान भाग ले सकते हैं।

देश में सफ्टकालीन घोषणा के पूर्व ही यदि लोक-सभा जिघ्रित हो गई हो या घोषणा के बाद उसे मंजूर कर दिया गया हो, तो आपातकालीन उद्घोषणा राज्य-सभा के सामने ही स्वीकृति के लिए पेश की जायगी। उस दशा में यदि

१ "It (Cabinet) is the hyphen that joins a buckle that fastens the executive part of the state to the legislative part of the State"



राज्य-पक्षा का उद्घोषणा को अनधिकृत कर दे, तो वह अर्थात् या शब्द हो जायगी।

एक प्रकार, हम मानते हैं कि मन्त्रिपरिषद् और राज्य-पक्षा में भी कुछ समान्य हैं, लेकिन मन्त्रिपरिषद् और सदन का सम्बन्ध अलग में मन्त्रिपरिषद् और लोक-पक्षा का ही पारम्परिक सम्बन्ध है।

**मन्त्रिपरिषद् और लोक-सभा**—मविधान में स्पष्ट रूप में कहा गया है कि मन्त्रिपरिषद् लोक-पक्षा के प्रति सामूहिक रूप में उत्तरदायी है। इसका अर्थ यह हुआ कि मन्त्रिपरिषद् तभी तक अपने पद पर बनी रहेगी, जब तक लोक-पक्षा में उठाया बहुमत बना हुआ है और उसे लोक-पक्षा का विराम प्राप्त है। जिस दिन मन्त्रिपरिषद् लोक-पक्षा का समर्थन और विश्वास को देगी, उसी दिन वह अपदस्थ हो जायगी।

सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्तों की पूर्णा करने समय हम कह सकते हैं कि मन्त्रिमंडल के एक भी सदस्य में अविश्वास का प्रस्ताव पार कर लोक-पक्षा समूची मन्त्रिपरिषद् को अस्तित्वहीन बना देगी।

चूंकि हमारे देश में अन्तर्जातीय शासन-प्रणाली की अपेक्षा मजबूत पणाली अपनाई गई है, इसलिए मन्त्रिपरिषद् को अपने सभी कार्यों की अन्तिम स्वीकृति लोक-पक्षा में ही लेनी पड़ती है।

इस प्रकार हम मानते हैं कि सदन की ही वृत्ति (Creation) होने के कारण मन्त्रिपरिषद् सदन का ही एक अंग है। निम्नलिखित उपायों द्वारा सदन मन्त्रिपरिषद् पर नियंत्रण रखती है—

(१) अपनी बैठकों में मन्त्रिपरिषद् द्वारा निर्धारित नीतियों तथा महत्वपूर्ण विषयों पर विचार गये फैसलों की आलोचना करके,

(२) अपनी बैठकों में प्रणामनीय कार्यों के सम्बन्ध में प्रश्न (Questions), अनुपूरक प्रश्न (Supplementary questions) या कम सूचना पर प्रश्न (Short notice questions) पूछ करके या 'काम रोक' प्रस्ताव (Adjournment motion) उपस्थित करके,

(३) सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् या किसी एक मंत्री-विशेष के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव (Vote of no confidence) स्वीकृत करके,

(४) मन्त्रिपरिषद् द्वारा पेश किये गये बजट को अस्वीकार करके,

(५) बजट पर राय दिये जाने के समय किसी विवादाधीन मांग में कटौती करके (Cut motion) या उसे अस्वीकार करके,

(६) बजट पर नहाने के समय किसी एक मंत्री या गमस्त मन्त्रिमंडल के चेतन में फटोनी करके या उसे अस्वीकार करके,

(७) गैर-सहकारी सदस्यों द्वारा पेश किये गये किसी ऐमे विल को पाम करके, जिसका मन्त्रिपरिषद् विरोध करे और उसे विन्यास का प्रश्न बना दे और

(८) मन्त्रिपरिषद् द्वारा पेश किये गये किसी मत्त्वपूर्ण विल को पाम नहीं करके या मन्त्रिपरिषद् की इच्छा के पतिकूल उसे सञ्चालित करके ।

उपयुक्त उपायों में लोक-पभा मन्त्रिपरिषद् पर एक व्यापक और विस्तीर्ण नियन्त्रण रख सकती है । मन्त्रिपरिषद् को लोक-पभा के इशारों पर ही चलना होगा । कहा गया है कि 'लोक-पभा स्वामिनी है तथा मन्त्रिपरिषद् उसकी सेविका, और स्वामिनी, जब चाहे, तब सेविका को उसके पद से हटा सकती है ।'

परन्तु, वस्तुस्थिति ठीक इसके विपरीत है । कार्यरूप, यानी व्यवहार में ससद् द्वारा मन्त्रिपरिषद् का नियन्त्रण नहीं होना है, वरन् मन्त्रिपरिषद् ही ससद् का नेतृत्व और नियन्त्रण करती है । इंग्लैंड के मन्त्रिमंडल के सम्बन्ध में कहा गया है कि वह लोक-पभा की स्वामिनी है और लोक-पभा उसकी परतन आज्ञा का पालन करती है ।'

मन्त्रिपरिषद् का ससद् पर आधिपत्य—यह उठना है कि किन कारणों से सिद्धान्त और व्यवहार में इतना अन्तर आ गया है कि मन्त्रिपरिषद् प्रायः सभी समक्ष पद्धतिवाले देशों में सेविका के स्थान पर स्वामिनी हो गई है ? इसका उत्तर यह है—

(१) दलबन्दी की प्रथा—अपने दल के बहुमत में रहने के कारण मन्त्रिमण्डल ससद् पर अपना प्रभुत्व जमा लेता है । राजनीतिक दलों के कठोर अनुशासन के कारण प्रत्येक सदस्य का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह अपने दल के नेताओं का ही समर्थन करे । 'गलन' या सही जो भी उसका नेता करेगा, उन्हें समर्थन करना ही होगा । अतएव, मन्त्रिमण्डल को ससद् के बहुमत का समर्थन और विश्वास जो बैठने का डर जाना रहा है । विरोधी दल उसकी नीति में अधिक परिवर्तन नहीं ला पाते ।

(२) ससद् के सदस्यों को मन्त्रिमण्डल का भय—ससद् के सदस्यों को भी मन्त्रिमण्डल का भय रहता है । यह भय दो प्रकार के होते हैं—

(क) यदि मन्त्रिमण्डल के दल का कोई व्यक्ति ससद् में मन्त्रियों की नीति

१ 'It is one of the agreeable fictions of British Government that the Commons controls the Cabinet, but an assertion that the Cabinet controls the Commons, would come closer to actualities'

की आलोचना करना है, तो उनके विरुद्ध पार्टी में अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है। दूसरे, मन्त्रिमण्डल के सदस्य पार्टी के भी प्रभावशाली नेता होते हैं और अगर उन लोगों ने उन आलोचक सदस्यों को अपने चुनाव में अपने दल का टिकट नहीं मिलने दिया, तो उसका भविष्य अंधकारमय हो जाया। वर्तमान चुनावों में ज्वनर उम्मीदवारों के लिए चुनाव लड़ना या जीतना अव्यक्त ही कठिन कार्य होता है। उन प्रकार, समझ में सरकारों के सदस्य अपने मतियों के पक्ष में आज मुँहकर हाथ उठाते हैं। सरकारी काम करने के कारण विरोधी दल की आलोचनाओं का उतना अधिक महत्त्व नहीं होता है।

(ख) किसी प्रस्ताव पर नोट-पत्र में मन्त्रिमण्डल की हार हो जाने पर भी वह नोट-पत्र को विपटित करवा दे सकती है और नया निर्वाचन करा सकती है। नोट-पत्र के सदस्य नये निर्वाचन में बहुत ही घबराते हैं, क्योंकि उसमें घन और समय का व्यय, परेशानी और हारने का भय बना रहता है।

इस कारणों से मन्त्रिमण्डल जो चाहती है, नोट-पत्र में कब्जा लेती है। कुछ लोगों ने तो उहाऊ कहा है कि नोट-पत्र तो मन्त्रिमण्डल के निर्णयों और कार्यों पर निर्णय हामी देनेवाली मसूदा बन गई है। एक लेखक ने तो नोट-पत्र को निर्णय स्वरूप (Rubber stamp) कहा है।

मन्त्रिमण्डल और राष्ट्रपति—राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल में अन्योन्याश्रय सम्बन्ध है। यदि दोनों को एक-दूसरे का पूरक कहा जाय, तो कोई अनिष्टोक्ति नहीं होगी। मन्त्रीय कार्यवाहिका-वक्ति औपचारिक रूप से ही राष्ट्रपति में निहित है, उसका सामाजिक प्रयोग तो मन्त्रिमण्डल ही करता है। देश के माने प्रशंसनीय कार्य राष्ट्रपति के नाम से ही किये जाते हैं, लेकिन राजकीय नीतियों का निर्धारण और शासन का सामाजिक सञ्चालन तो मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है। हम प्रचार हम पाते हैं कि राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल दोनों को एक मग भिना देने पर ही शासन-व्यवस्था की सम्मुखिनी दीव्य पड़ती है। हम कह सकते हैं कि राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल दोनों एक ही वस्तु के दो पहलू हैं। हम राष्ट्रपति को भारतीय शासन-व्यवस्था का वैधानिक प्रधान (De Jure Sovereign) और मन्त्रिमण्डल को तथ्यगत प्रधान (De facto Sovereign) कह सकते हैं।

इस प्रयोजन से सविधान में राष्ट्रपति को शासन-व्यवस्था से निरादर सम्पर्क दायरे रखने का प्रावधान किया गया है। यही कारण है कि सविधान ने निश्चित किया है कि प्रधान मंत्री को मन्त्रिमण्डल के निर्णयों तथा शासन-व्यवस्था सम्बन्ध विषयों की रूपा राष्ट्रपति के पास पहुँचाने रहना चाहिए। राष्ट्रपति को शासन-

प्रबन्ध में संगन किमीं भी सूचना को पान करने का अधिकार भी तो इसी उद्देश्य से दिया गया है।

इस अध्याय के आरम्भिक अंशों<sup>१</sup> में मंत्रियों की निजुक्ति और पदावधि के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के कानूनी और वास्तविक अधिकारों की चर्चा को जा चुकी है। इसी प्रकार हम ऊपर कह आये<sup>२</sup> हैं कि मन्त्रिपरिषद् द्वारा राष्ट्रपति को सहायता एवं परामर्श दिये जाने के सम्बन्ध में वस्तुस्थिति क्या है। संक्षेप में, यहाँ सिर्फ इतना ही दुहरा देना पर्याप्त होगा कि एक ससदीय शासन-प्रणाली के संवैधानिक प्रधान की तरह भारत का राष्ट्रपति सामान्य परिस्थितियों में मन्त्रिपरिषद् से पृथक् होकर या मन्त्रिपरिषद् की इच्छाओं और मन कामनाओं के विरुद्ध या विपक्ष में रहकर कोई भी कार्य नहीं कर<sup>३</sup> सकता।

फिर भी, कुछ लेखकों ने यह भिन्न करने का प्रयत्न किया है कि मन्त्रिपरिषद् के सदस्य राष्ट्रपति के 'अधीनस्थ अधिकारी' की कोटि में आते हैं और चूँकि राष्ट्रपति के आदेशों पर मंत्रियों के हस्ताक्षर की आवश्यकता नहीं होती (जैसा इंग्लैंड, फ्रांस आदि देशों में होता है), इसलिए राष्ट्रपति को मन्त्रिपरिषद् के इर्शान या इंगारों पर ही चलना आवश्यक नहीं है। इन लोगों का यह भी कहना है कि राष्ट्रपति ही मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों के बीच शासन-कार्यों का वितरण करेगा (धारा ७७, उपधारा २) न कि प्रधान मंत्री और राष्ट्रपति अपने अधिकार के प्रयोग के सम्बन्ध में किसी कार्य के लिए न्यायालय में जवाबदेह नहीं होगा। इन लेखकों के अनुसार राष्ट्रपति मंत्रियों को 'मेरे मंत्री' कह सकता है और व्यक्तिगत मंत्रियों के निर्णय को पूरी मन्त्रिपरिषद् में विचारार्थ उपस्थित करवा सकता है।

इस सम्बन्ध में, सारास के रूप में, यह कहा जा सकता है कि संविधान की धाराओं (Letters of the Constitution) के अनुसार यह भिन्न नहीं किया जा सकता कि शासन के समस्त कार्यों के लिए मंत्रियों के ऊपर ही कानूनी उत्तरदायित्व (Legal responsibility) है। मन्त्रिपरिषद् ने राष्ट्रपति को क्या मंत्रणा दी, इसकी भी जॉब न्यायालय द्वारा नहीं की जा सकती है। फिर भी, संविधान की आत्मा (Spirit of the Constitution) के अनुसार मन्त्रिपरिषद् ही वास्तविक कार्यपालिका है, न कि राष्ट्रपति। विनयेकर जबतक लोक-सभा में एक

१ देखिए, पृष्ठ-संख्या—११६ में ११८।

२ देखिए, पृष्ठ-संख्या—१२५।

३ देखिए, पृष्ठ-संख्या—११७।

दन का स्पष्ट बहुमत रहेगा, तबतक राष्ट्रपति को मन्त्रिपरिषद् को अनुयायी बनकर चलना ही होगा ।

पिछले १० वर्षों में राष्ट्रपति और मन्त्रिपरिषद् के बीच जो सम्बन्ध रहा है, वह भी इसी मत की पुष्टि करना है कि लोक-सभा में किसी एक दल के स्पष्ट बहुमत रहने तक मन्त्रिपरिषद् का जाहू राष्ट्रपति के मिर पर चढ़कर चलेगा ।

उपयुक्त मन का यह अभिप्राय नहीं है कि मन्त्रिपरिषद् के ऊपर राष्ट्रपति का कोई प्रभाव या असर पड़ेगा ही नहीं । जैसा कि ब्रिटिश सम्राट के बारे में कहा गया है, भारत के राष्ट्रपति को भी अपने मंत्रियों को परामर्श, प्रोत्साहन और चेतावनी देने का ( The right to advise, to encourage, and to warn ) अधिकार सर्वदा प्राप्त रहेगा । राष्ट्रपति और मन्त्रिपरिषद् के बीच का सम्बन्ध राष्ट्रपति के व्यक्तित्व, अभुव, ज्ञान और कूटनीति या राजनीति ( Diplomacy or Politics ) में पारंगमिता पर ही निर्भर करेगा । राष्ट्रपति के इन व्यक्तिगत गुणों ( Subjective qualities ) के अतिरिक्त देश की राजनीतिक परिस्थिति और लोक-सभा में दलीय स्थिति ( Party Position ) के सदृश बाहरी दशाओं ( Objective conditions ) पर भी मन्त्रिपरिषद् और राष्ट्रपति का सम्बन्ध निर्भर करेगा ।

**निष्कर्ष**—भारतीय मन्त्रिपरिषद् की रचना, उसके कृत्य तथा अधिकार, संसद और राष्ट्रपति में सम्बन्ध आदि विषयों की उपयुक्त चर्चा के पश्चात् हम इसी निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि हमारे देश का वास्तविक शासक मन्त्रिपरिषद् ही है । कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका दोनों ही मन्त्रिपरिषद् को अनुवर्तनी बनकर तो रहनी ही हैं, कुछ अंशों में न्यायपालिका भी इसमें प्रभावित हुए बिना नहीं रहनी ।<sup>१</sup>

ब्रिटिश मन्त्रिमंडल के सम्बन्ध में श्री ग्लेडस्टोन ( Gladstone ) का यह मत कि 'मन्त्रिमंडल सौरमण्डल-रूपी ऐसा चक्र है, जिसके चारों ओर अन्य नक्षत्र विचरते हैं'<sup>२</sup> या थोरैमजे म्यूर की यह उक्ति कि 'मन्त्रिमंडल राज्य-रूपी जहाज को निर्देशन-चक्र है', भारत की मन्त्रिपरिषद् या मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध में भी बिलगुल सही है ।<sup>३</sup>

१. उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या मन्त्रिमंडल की राय में ही राष्ट्रपति निश्चिन करता है ।

२. "The Cabinet is the solar orbit round which the other bodies revolve."

भारतीय शासन-व्यवस्था में मन्त्रिपरिषद् के उपर्युक्त महत्वपूर्ण स्थान को दृष्टि में रखकर कुछ लेखक यह कह बैठे हैं कि मन्त्रिपरिषद् एक निरंकुश शासन का स्थान से युक्त है। भारतीय संविधान मन्त्रिपरिषद् की निरंकुशता की व्यवस्था नहीं करता है। संवैधानिक सीमाओं (Constitutional Limitations) के अतिरिक्त मन्त्रिपरिषद् पर संसदे बड़ा नियंत्रण है जनमत का भय। प्रति पाँच वर्षों के बाद पुनर्निर्वाचन के लिए, जनता के सामने वोट की भिन्ना-पैली लेकर उपस्थित होने की व्यवस्था के फलस्वरूप मन्त्रिपरिषद् की निरंकुशता बहुत दूर तक अपने-आप ही नियंत्रित हो जाती है।

### प्रश्न

१. केन्द्रीय मन्त्रिपरिषद् के निर्माण, कार्यों तथा अधिकारों का वर्णन कीजिए।  
Discuss the composition, functions and powers of the Union Council of Ministers
२. भारतीय मन्त्रिपरिषद् के संगठन का विवरण दीजिए। राष्ट्रपति और मन्त्रिपरिषद् में क्या सम्बन्ध है ?  
Describe the composition of the Council of Ministers of India. Discuss the relations between the President and the Council of Ministers.
३. केन्द्रीय मन्त्रिपरिषद् के विभिन्न स्तरों के मंत्रियों की चर्चा कीजिए। मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल में क्या अन्तर है ?  
Enumerate the different categories of Ministers of the Union Government. In what ways the Cabinet differs from the Council of Ministers ?
४. मन्त्रिपरिषद् का सम्बन्ध बताइए—(क) राष्ट्रपति के साथ, (ख) संसद के साथ।  
Examine the relationship between the Council of Ministers in India and (a) The President and (b) The Parliament
५. भारतीय शासन में मन्त्रिपरिषद् का क्या स्थान है ? मंत्रियों का लोक-सा के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व से आप क्या समझते हैं ?  
What is the place of the Cabinet in the Indian Administration? What do you understand by the collective responsibility of the Ministers to the House of the people (Lok Sabha)

संघदीय शासन-व्यवस्था में प्रधान मंत्री का पद सर्वाधिक महत्वपूर्ण होता है। प्रधान मंत्री ही देश का वास्तविक राजनीतिक शासक होता है। कुछ लेखकों ने तो यहाँ तक कहा है कि जब तक लोक-सभा में प्रधान मंत्री की स्पष्ट बहुमत प्राप्त है, तब तक उसके अधिकार और शक्तियों की ऊँचाई को अन्यथात्मक ( Presidential ) शासन-व्यवस्था के प्रधान भी नहीं छू सकते। पुराने जमाने में राजा को जो विशेषाधिकार ( Prerogatives ) प्राप्त थे, वे आज प्रधान मंत्री के ही हिस्से में आ गये हैं।

आपातकाल ( Emergency ) में तो वह देश का प्रायः तानाशाह ( Dictator ) बन जाता है। प्रधान मंत्री की उगमा मंत्रिपरिषद्-रूपी मेहराब ( ' Arch ' ) के बीच की ईंट या पत्थर में दी गई है।<sup>१</sup>

चूँकि, भारत में संघदीय शासन-प्रणाली अपनाई गई है, अतएव भारतीय शासन में प्रधान मंत्री की स्थिति सर्वाधिक महत्व की है। वस्तुतः, देश का राजनीतिक शासन होने के नाते वही शासक का आधार-स्तम्भ है। प्रधान मंत्री मंत्रिपरिषद् का प्रधाः ही होता ही है, माध-ले-पाय लोक-सभा में बहुमत-प्राप्त दल का मुख्य नेता होने की हैमियत में वह लोक-सभा तथा सम्पूर्ण देश का भी सर्वोपरि एवं अत्यन्त शक्तिशाली व्यक्ति होता है। ब्रिटिश प्रधाः मंत्री के सम्बन्ध में कहा गया है कि 'मंत्रिमंडल राज्य-रूपी जहाज का निर्देश-चक्र है और प्रधाः मंत्री उसका चालक।'<sup>२</sup> यह कथन भारत के प्रधाः मंत्री के सम्बन्ध में भी पूर्णतः सत्य है।

प्रधान मंत्री की नियुक्ति एवं पदावधि—भारतीय संविधान की निजी या खान विशेषताओं ( Specific features ) में से एक यह भी है कि इसमें प्रधाः मंत्री के पद का प्रावधान स्पष्ट लिखित रूप में किया गया है। ७४वीं धारा में लिखा हुआ है कि राष्ट्रपति के कार्य-सम्पादन में सहायता तथा परामर्श देने के

१ "The Prime Minister is the Keystone of the Cabinet arch"

२ "The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State and the steerman is the Prime Minister"

लिए एक मन्त्रिपरिषद् होगी, जिसका मुखिया प्रधान मंत्री होगा। इंग्लैंड में प्रधान मंत्री-द का प्रारम्भ अभिसमन (Convention) के फलस्वरूप हुआ, न कि कानूनी उल्लेख के कारण। वहाँ की शासन-व्यवस्था में, सन् १८६७ ई० से पहले, प्रधान मंत्री का कहीं भी वर्णन नहीं मिलता था।

पिछले अध्याय में मन्त्रिपरिषद् की रचना का विश्लेषण करते समय, यह बताया जा चुका है कि यद्यपि सिद्धान्ततः (Theoretically) प्रधान मंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति के हाथों में है, किन्तु व्यवहार (Practice) में राष्ट्रपति को लोकसभा में बहुमत-भात दल के नेता को प्रधान मंत्री नियुक्त करना ही होगा। लोकसभा में किसी बहुमत दल के नेता न होने की दशा में अनेक दलों, ग्रुपों और स्वतन्त्र सदस्यों के समर्थन को प्राप्त कर एक मिले-जुले बहुमत (Coalition majority) को अपने पक्ष में कर सकनेवाला व्यक्ति ही राष्ट्रपति द्वारा प्रधान मंत्री नियुक्त होगा। हम जानते हैं कि भारत में, ससदात्मक सरकार होने के कारण, मन्त्रिपरिषद् लोकसभा के प्रति साप्ताहिक रूप में उत्तरदायी है, न कि व्यक्तिगत रूप में राष्ट्रपति के प्रति। अतएव, सामान्य दशाओं में प्रधान मंत्री की नियुक्ति में राष्ट्रपति को कोई विशेष अधिकार नहीं होता। विशेष परिस्थितियों, जैसे लोकसभा में किसी भी दल के स्पष्ट बहुमत या बहुमत दल में सर्वमान्य नेता की अनुपस्थिति या सद्विवेचना आदि, में राष्ट्रपति को प्रधान मंत्री की नियुक्ति में स्वेच्छा तथा स्वविवेक से काम लेने का अवसर मिल सकता है। लेकिन ऐसी अवस्थाओं में भी राष्ट्रपति मनमानी नहीं कर सकेगा। उसे बहुत ही विवेक, धैर्य तथा राजनौटिक कुशलता से काम लेना पड़ेगा। उसे वैसे ही व्यक्ति को प्रधान मंत्री चुनना पड़ेगा, जो उसकी सम्मति में देश की जनता की राय का सर्वाधिक प्रतिनिधित्व करता हो।

हम यह भी देख चुके हैं कि मन्त्रिपरिषद् के अन्य सदस्यों की नियुक्ति में भी प्रधान मंत्री की राय ही निर्णायक होगी।

इसके पूर्व कि हम प्रधान मंत्री के कार्यों और अधिकारों को बर्णन करें, हमें प्रधान मंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में उठाये गये एक विवाद (Controversy) को परोक्षा कर ही लेनी चाहिए। विवाद यह है कि क्या लोकसभा का ही कोई सदस्य प्रधान मंत्री होगा? अर्थात् सत्तद् की ऊपरी सभा (Upper House), यानी राज्य-सभा (The Council of States) का कोई भी सदस्य प्रधान मंत्री-पद पर नियुक्त हो सकेगा या नहीं?

१. देखिए, पृष्ठ-संख्या—११६।

२. देखिए, पृष्ठ-संख्या—११८।



बुद्ध लेखको की सम्मति में—“मन्त्रिपरिषद् को लोक-सभा के प्रति उत्तरदायी बनाकर सविधान ने परोक्ष रूप में राज्य-परिषद् (The Council of States) के किसी भी सदस्य को प्रधाी मंत्री नियुक्त होने की संभावना का अन्त कर दिया है।” इन लेखको का उपयुक्त दावा इस तर्क पर आधारित है कि सविधान ने मन्त्रिपरिषद् को समूची मन्त्रि-समिति, यानी समिति के दोनों सदनों के प्रति उत्तरदायी न ठहराकर सिर्फ लोक-सभा के प्रति ही उत्तरदायी ठहराया है।

जब लेखक की राय में इस प्रकार का मन-मर्बबा गलत तथा गिराधार (Totally wrong and baseless) है। भाग्य का सविधान यह भी यह अविचार नहीं मानता है कि प्रधान मंत्री के पद पर सिर्फ लोक-सभा के सदस्यों को ही नियुक्त किया जाय। सविधान के अनुसार मंत्रियों को मन्त्रि-समिति के किसी भी सदस्य का सदस्य अवश्य होना चाहिए। इस व्यवस्था के कारण राष्ट्रपति राज्य-सभा के किसी सदस्य को भी प्रधान मंत्री पद पर नियुक्त कर सकता है। इतना ही नहीं, राष्ट्रपति किसी ऐसे व्यक्ति को भी प्रधान मंत्री नियुक्त कर सकता है, जो नियुक्ति के समय समय के किसी भी सदस्य का सदस्य न हो। हा, वैसे व्यक्ति को ६ महीने की अवधि के अन्दर मन्त्रि-समिति के किसी सदस्य (फिर कोई जरूरी नहीं कि लोक-सभा का ही) का सदस्य हो जाना चाहिए।<sup>१</sup>

तर्क उपस्थित किया जा सकता है कि इस लेखक का यह मत सविधान की मन्दावली (Letters of the Constitution) पर आधारित है, न कि व्यावहारिकता (Practicability) पर। कहा जा सकता है कि प्रधान मंत्री बिना लोक-सभा का सदस्य हुए काम चला नहीं सकता है? इसके उत्तर में लेखक का यह कहना है कि प्रधान मंत्री को, लोक-सभा का सदस्य नहीं रहने पर भी, उस सभा में उपस्थित होने तथा भाग लेने का अधिकार प्राप्त रहेगा। हा, वैसे दगा में लोक-सभा में बांट देने का अधिकार उसे नहीं होगा। लेकिन यदि उसे प्रधान मंत्री के पद को लोक-सभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त है, तो उसके प्रधान मंत्री बने रहने में कोई मर्यादात्मक बाधा या असमर्थता नहीं होगी।

इस सम्बन्ध में लेखक एब-दो उदाहरण भी दे सकता है। जिन प्रकार मन्त्रि-परिषद् में प्रधान मंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाने की व्यवस्था की गई है, उसी प्रकार राज्य-परिषद् में राज्यपाल (Governor) द्वारा मुख्य मंत्रियों (Chief Ministers) की नियुक्ति की जाती है। दो राज्यों

१ सविधान की धारा ७५ (५)।

२ सविधान की धारा ७५ (५)।

मे आम चुनावों के पश्चात् मुख्य मंत्री के चुनाव मे भ्रमट हुआ। मम्बई मे वहु के भावी मुख्य मंत्री श्रीपुरारजी देसाई निर्वाचन मे पराजित हो गये। फिर भी, उन्हें विधान-परिषद् का सदस्य मनोनीत किया गया और मुख्य मंत्री बनाया गया। इसी प्रकार, मद्रास राज्य मे किसी दल को विधान-सभा मे स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। अतएव, मुख्य मंत्री के चुनाव मे कठिनाई हुई। इस कठिनाई को दूर करने के लिए श्री राजगोपालाचारी को कांग्रेस-दल का नेता बनाकर मुख्य मंत्री बनाये जाने का निर्णय किया गया। राजाजी मद्रास-विधान-सभा के सदस्य नहीं थे, अतः उन्हें विधान-परिषद् (Legislative Council) का सदस्य मनोनीत किया गया और उन्हें मुख्य मंत्री बनाया गया।

पिछले दोनो आम चुनावों के बाद लोक-सभा मे कांग्रेस-पार्टी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ और इसलिए प्रधान मंत्री की नियुक्ति मे कोई कठिनाई उपस्थित नहीं हुई। लेकिन भविष्य मे यदि प्रधान मंत्री की नियुक्ति मे किसी ही कठिनाई आ पड़े, जैसे कि मद्रास और द्राक्कोर-कोचीन (सन् १९५३ ई०) मे या सन् १९५७ ई० के चुनाव के बाद उड़ीसा मे, मुख्य मंत्रियों के चुनाव के सम्बन्ध मे आ पड़ी थी, या लोक-सभा के बहुमत दल के नेता को जान-बूझकर आम चुनाव मे पराजित कर दिया जाय (जैसा कि श्रीपुरारजी देसाई के साथ हुआ था), तो राज्य-सभा के सदस्यों मे से भी किसी को प्रधान मंत्री नियुक्त किया जा सकता है। जहाँ तक वैसे व्यक्ति को लोक-सभा के बहुमत का समर्थन और विश्वास प्राप्त रखने का प्रश्न है, वह तो किसी भी दशा मे जरूरी है, चाहे वह लोक-सभा का सदस्य हो या राज्य-सभा का।

योग्यताएँ—प्रश्न उठता है कि प्रधान मंत्री नियुक्त होने के लिए कौन-कौन-सी योग्यताएँ होनी चाहिए? संविधान के अनुसार प्रधान मंत्री के लिए 'संसद् के किसी भी सदन की सदस्यता' और 'लोक-सभा के बहुमत का विश्वास और समर्थन' को छोड़कर अन्य किसी विशेष योग्यता का उल्लेख नहीं पाया जाता है। नियुक्त होते समय और पद-ग्रहण की तिथि से ६ महीने की अवधि तक तो संसद् के किसी सदन की सदस्यता भी अनिवार्य नहीं है।

फिर भी, भारत-जैसे महान् और विस्तृत देश का प्रधान मंत्री कोई भी व्यक्ति नहीं हो सकता। भारत के प्रधान मंत्री-पद के लिए भी लगभग उसी प्रकार की योग्यताओं की आवश्यकता पड़ेगी, जैसी ब्रिटिश प्रधान मंत्री के सम्बन्ध मे कही गई है। प्रसिद्ध लेखक मुनरो (Munro) के अनुसार प्रधान मंत्री की कुलीन, सुशिक्षित एवं बनवान् (Well born, well educated and well to-do) होना चाहिए। भारत के भूतपूर्व प्रधान मंत्री, श्रीनेहरू मे ये तीनों ही गुण

पर्याप्त मात्रा में विद्यमान थे। छोटे पिट ( Pitt the Younger ) के शब्दों में 'प्रधान मंत्री में प्रथम वक्तुत्व-शक्ति, दूसरे ज्ञान, तीसरे परिश्रम और अन्त में धैर्य ( Eloquence first, then knowledge, thirdly toil & lastly patience ) होना चाहिए। भारत के प्रधान मंत्री के सम्बन्ध में भी ये योग्यताएँ निर्धारित की जा सकती हैं। ठीक ही कहा गया है कि 'उसे लोकमत के अध्ययन का विद्यार्थी, प्रचार-कला का पंडित, भाषणों का आविष्कारक तथा कुशल बनता होना चाहिए। उसमें सिनेमा के अभिनेताओं की तरह जनता के मन को आकृष्ट करने की क्षमता होनी चाहिए।' भारत के वर्तमान प्रधान मंत्री में ये सभी गुण मौजूद हैं। उनका व्यक्तित्व अत्यन्त ही आकर्षक तथा श्रद्धा योग्य है।

**प्रधान मंत्री के कार्य और अधिकार (Functions and Powers of the Prime Minister)**—प्रधान मंत्री का पद अद्भुत शक्ति, अधिकार तथा सम्मान का होता है। ठीक ही कहा गया है कि भारतीय शासन-व्यवस्था में मूर्धन्य स्थान ( Pivotal Position ) मन्त्रिपरिषद् का है, और मन्त्रिपरिषद् में मूर्धन्य स्थान प्रधान मंत्री का है। प्रधान मंत्री ही वास्तविक राजनैतिक शासक होता है। उसके कार्यों एवं अधिकारों को निम्नलिखित ढंग से सूचीबद्ध किया जा सकता है—

(१) मन्त्रिपरिषद् के अन्य सदस्यों के साथ, प्रधान मंत्री, राष्ट्रपति को उसके कार्य-सम्पादन में सहायता तथा परामर्श देता है।

(२) वह मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करता है। मन्त्रिपरिषद् के अन्य मंत्रियों की सूची तैयार कर राष्ट्रपति से उनको नियुक्ति कराना प्रधान मंत्री का ही कार्य है। यदि उनके दल को लोक-प्रभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त है, तो राष्ट्रपति को उसी सूची को स्वीकार करना ही पड़ेगा। राष्ट्रपति यदि उस सूची में सम्मिलित ( Included ) किसी नाम के विरुद्ध भी हो, लेकिन प्रधान मंत्री उस व्यक्ति के नाम पर अड जाय, तो राष्ट्रपति को स्वेच्छा के विरुद्ध भी उस व्यक्ति को मंत्री बनाता ही पड़ेगा।

मन्त्रिपरिषद् में कौन व्यक्ति किम स्तर ( Rank ) का मंत्री होगा, इसका भी निश्चय प्रधान मंत्री ही करता है।

इस प्रकार, अन्य मंत्रियों की नियुक्ति में प्रधान मंत्री की इच्छा ही सर्वोपरि होती है। फिर भी, उसे अपने दल के वृद्ध ( कुछ नवयुवकों को भी ), अनुभवी और प्रभावशाली व्यक्तियों को मंत्री बनाना पड़ता है। मिली-जुली या संयुक्त सरकार ( Coalition Government ) की दशा में दूसरे समर्थक दलों के नेताओं को भी उसे मंत्री बनाना पड़ता है। कई बार ऐसा भी होता है कि देश की तत्कालीन विशेष परिस्थितियों को ध्यान में रखकर, अपने दल का स्पष्ट

बहुमत लोक-प्राप्ति में रहने हुए भी, प्रधान मंत्री दूसरे दलों के कुछ नेताओं को भी अपने मंत्रिमंडल में शामिल कर लेना है।

भारत में स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद पहला मंत्रिमंडल इसी प्रकार का बसाया गया था। यद्यपि कांग्रेस को संसद् में बहुमत प्राप्त था और श्रीनेहरू अपने दल के सदस्यों में से ही एक स्थिर (Stable) मंत्रिमंडल बना सकते थे, तथापि देश की विशेष परिस्थितियों को मद्देनजर रखते हुए कुछ विपक्षी दलों के नेताओं को, जो कांग्रेस के कटु आलोचक तथा घोर निन्दक थे, जैसे श्री ह्यामा प्रसाद मुखर्जी, डाक्टर अम्बेदकर आदि, को भी मंत्रिमंडल में सम्मिलित कर लिया गया था।

आवश्यकानुसार मंत्रियों को सत्या को घटा-बढ़ा सकता भी प्रधान मंत्री का अधिकार है।

(३) प्रधान मंत्री के इच्छा-पर्यन्त ही मन्त्रिपरिषद् कायम रह सकती है। वह जब चाहे, किसी एक मंत्री को या समूची मन्त्रिपरिषद् को अपदस्थ (Dismiss) करवा दे। यदि कोई मंत्री प्रधान मंत्री की इच्छानुसार कार्य न करे या प्रधान मंत्री की नीतियों के विरुद्ध हो, तो प्रधान मंत्री उसे त्याग-पत्र देने को कह सकता है। यदि वह मंत्री ऐसा करने को तैयार न हो, तो प्रधान मंत्री राष्ट्रपति को कहकर उसे पदच्युत करा सकता है, या नहीं, तो स्वयं अपना त्याग-पत्र देकर समूची मन्त्रिपरिषद् को भंग करा दे सकता है। जब उसे पुनः नई मन्त्रिपरिषद् बनाने को कहा जायगा तब वह उस मन्त्रो-विशेष को अपनी सूची में सम्मिलित नहीं करेगा।

(४) प्रधान मंत्री मन्त्रिपरिषद् का मुखिया होता है। मन्त्रिपरिषद् की बैठकों को बुलाना तथा उन बैठकों का समापन करना, प्रधान मंत्री का ही कार्य है। मन्त्रिपरिषद् की कार्यवाहियों, निर्णयों और नीति-निर्धारणों आदि में वही सर्वोच्च होता है। वह प्रत्येक महत्वपूर्ण विषय पर, शास्त्री-सरकार अपनी मन्त्रिपरिषद् की सलाह अवश्य लेता है और साधारण उसके निर्णयों की अपेक्षा नहीं करता, लेकिन यदि वह चाहे, तो अकेले ही (Individually) कोई निर्णय ले सकता है। इसलिए तो देश की सरकार उसी के नाम पर पुकारा जाती है—जैसे,—नेहरू-सरकार, शास्त्री सरकार।

(५) यद्यपि संविधान के अनुसार मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों के बीच विभागों का बँटवारा करना राष्ट्रपति का कार्य है, परन्तु वस्तुतः प्रधान मंत्री ही अपने सहयोगियों के बीच कामों का बँटवारा करता है। किस मन्त्री को कौन-सा विभाग सुपुर्द किया जाय, इसका निश्चय भी वही करता है। शासन के सभी विभागों पर निगरानी रखना, मन्त्रालय के विविध विभागों के पारस्परिक

मतभेदों को दूर करना तथा उनके बीच सामंजस्य स्थापित रखना, प्रधान मंत्री का ही कार्य है।

(६) सरकार की आन्तरिक तथा वंदेशिक (Home and Foreign) नीतियों को प्रधान मंत्री ही निर्वाचित करता है। प्रधान मंत्री की नीतियों से अमहमन रहनेवाले मन्त्रियों के लिए सिर्फ एक ही चारा है—त्याग-पत्र देकर मन्त्रिपरिषद् से अलग हो जाना। उदाहरण—डॉ० इमामप्रसाद मुखर्जी, एच० सी० भाभा, सी० डी० देशमुख इत्यादि।

(७) संविधान की ७८वीं धारा के अनुसार, प्रधान मंत्री को मन्त्रिपरिषद् के सचीव प्रशासन तथा विधान-सम्बन्धी सभी निर्णयों की सूचना राष्ट्रपति को देनी होगी। इन सम्बन्ध में राष्ट्रपति द्वारा मागी गई सभी सूचनाएँ भी प्रधान मंत्री ही देगा। इस प्रकार, प्रधान मंत्री राष्ट्रपति और मन्त्रिपरिषद् को मिलानेवाली कड़ी का काम करता है।

(८) राज्यों के प्रमुख उच्च पदाधिकारियों, जैसे राज्यपालों, न्यायाधीशों, प्रमुख सेनापति आदि की नियुक्ति प्रधान मंत्री की ही राय से राष्ट्रपति करेगा।

(९) संसद् के भीतर या बाहर प्रधान मंत्री ही सरकार का मुख्य प्रवक्ता (Chief Spokesman) माना जाता है। संसद् के भीतर या बाहर राजकीय नीतियों का उद्घोषण, विश्लेषण एवं स्पष्टीकरण प्रधान मंत्री के द्वारा ही होता है। इस प्रकार वह संसद् का भी नेतृत्व करता है।

(१०) प्रधान मंत्री राष्ट्रपति को लोक-सभा को विघटित (Dissolve) करने का परामर्श दे सकता है।

(११) संसत्काल की उद्घोषणा होने पर राष्ट्रपति के संकटकालीन अधिकारों का धातनविक प्रयोग प्रधान मंत्री ही करता है।

(१२) प्रधान मंत्री राष्ट्रपति के सम्मुख मन्त्रिपरिषद् का प्रतिनिधित्व करता है। राष्ट्रपति और मन्त्रिपरिषद् में पत्र-व्यवहार के लिए मुख्य-प्रणालिका (Chief Channel of Communication) भी वही होता है।

(१३) राज्य-सभा (संसद् की ऊपरी सभा) के लिए, जो बारह सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किये जाते हैं, यथार्थतः उन नामों का निश्चय भी प्रधान मंत्री के ही द्वारा होता है।

(१४) सभी महत्वपूर्ण विषयों पर अन्य मन्त्री प्रधान मंत्री की राय लेते हैं और उन्हीं के परामर्श के अनुसार कार्य करते हैं। किसी भी मन्त्री को राष्ट्रपति से, प्रधान मंत्री की आज्ञा के बिना या उनके विरुद्ध, बातचीत करने का अधिकार नहीं है। कोई मन्त्री प्रधान मंत्री के मध्यम से ही राष्ट्रपति से बातचीत या पत्र-व्यवहार कर सकता है।

(१५) भारत-रत्न, पद्म-विभूषण आदि उपाधियों के वितरण, के लिए राष्ट्रपति को प्रधान मंत्री ही परामर्श देता है। राष्ट्रपति के विदेश-भ्रमण एवं देश के विभिन्न भागों के दौरे का कार्यक्रम भी प्रधान मंत्री ही निश्चित करता है।

प्रधान मंत्री के उपर्युक्त कार्यों एवं अधिकारों पर दृष्टिपात करने से हम इसी निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि सम्पूर्ण भारतीय शासन-यंत्र का केन्द्र-बिन्दु वही है। भारतीय शासन का आधार-स्तम्भ प्रधान मंत्री ही है।

प्रधान मंत्री और उसके अन्य सहयोगी—प्रधान मंत्री के अधिकारों एवं कृत्यों के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह भी है कि प्रधान मंत्री और उसके अन्य सहयोगियों ( मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यों ) के बीच कैसा सम्बन्ध रहता है ? इस विषय पर भी लेखकों में मतभेद है। प्रधान मंत्री के अधिकारों की चर्चा करते समय कहा गया है कि प्रधान मंत्री मन्त्रिपरिषद् का जनक, पालक और सहारकर्ता होता है। तभी तो प्रसिद्ध अंगरेज राजनीतिज्ञ लार्ड मॉर्ले ने प्रधान मंत्री को 'मन्त्रिमण्डल-रूपी मेहराब की आधार-शिला' कहा है।

लेकिन कुछ लेखकों और आलोचकों की राय में प्रधान मंत्री मन्त्रिपरिषद् का अधिपति न होकर 'अपने सहयोगियों में प्रथम' ( Primus inter-pares ) होता है। उसे 'समान व्यक्तियों में सर्वप्रथम' ( First among the Equals ) और 'लघु सितारों के बीच चांद' ( Moon among the smaller stars ) भी कहा गया है। अर्थात्, इन लेखकों के अनुसार प्रधान मंत्री और मन्त्रिमण्डल के बीच अधिपति और अग्र अनुयायी ( Blind supporter ) या सेवक का सम्बन्ध न होकर मित्र, सहकर्मी और सहयोगी का सम्बन्ध होता है।

प्रधान मंत्री निस्संदेह मन्त्रिमण्डल का सर्वोपरि व्यक्ति होता है। उसे 'समान व्यक्तियों में प्रथम' या 'लघु सितारों में चांद' कहना ठीक नहीं है। अन्य मंत्रियों में और प्रधान मंत्री में बहुत अन्तर है। श्री बी० एस्० कार्टर ने ठीक ही कहा है कि 'जब कोई मन्त्रिमण्डल-मंत्री प्रधान मंत्री हो जाता है, तब सिर्फ स्थान में ही परिवर्तन नहीं होता; वरन् उसकी शक्तियों की व्यापकता में परिवर्तन हो जाता है।'¹

हम देख चुके हैं कि अन्य मंत्रियों के चुनाव, अपने पदों पर उनके काम करने तथा उनके अपदस्थ किये जाने आदि के सम्बन्ध में प्रधान मंत्री की तीव्र इच्छा

¹ "The change from the status of a Cabinet Minister to the position of Prime Minister is not merely a change of place but a change of dimensions."—B S Carter 'The Office of the Prime Minister'

ही अन्तिम निर्णय होगी। इसके अतिरिक्त हमें यह भी नहीं भूलना चाहिए कि प्रधान मंत्री देश-भर का नेता होना है। देश की जनता प्रधान मंत्री के अन्य सहयोगियों और उनके दल को अपना वोट नहीं देती। वह तो प्रधान मंत्री के व्यक्तित्व तथा उनकी नीति को अपना वोट देती है। ठीक ही कहा गया है कि कोई भी आम चुनाव प्रधान मंत्री का चुनाव होता है। अपने देश में मन् १९५२ ई० और १९५७ ई० में जो दो आम चुनाव हुए, उनमें भारत के मतदानाओं ने श्रीजवाहरलाल नेहरू को अपना वोट दिया न कि उनके दल के अन्य नेताओं, यानी उनके मन्त्रिमण्डल के अन्य मंत्रियों को।

अतः, प्रधान मंत्री का स्थान मन्त्रिपरिषद् में सर्वोच्च होता है। ठीक ही कहा गया है कि वह एक सूर्य के समान है, जिसके चारों ओर सभी तारा घूमते हैं।

लेखक के उपर्युक्त निष्कर्ष का यह मतलब नहीं है कि प्रधान मंत्री जो चाहेगा, करेगा। वह अपने अन्य मंत्रियों के कार्यों में जब भी चाहेगा और जहाँ भी चाहेगा, हस्तक्षेप करेगा तथा अपने सहयोगियों के विचारों की सर्वथा अवहेलना कर सकेगा। अपने सभी सहयोगियों को पदच्युत करा देना या उनसे त्याग-पत्र माग लेना भी, उसके लिए सर्वदा आमान नहीं होगा। ठीक ही कहा गया है कि श्रीनेहरू जैसे महान् प्रधान मंत्री के लिए भी सरदार पटेल की मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित नहीं कराया या उनसे त्याग-पत्र मागना मुश्किल था।

लेकिन इस तरह के उदाहरण अधिकतर अपवाद ( Exceptions ) होते हैं, न कि माध्यामिक नियम ( General Rule )। यह नहीं है कि अध्यक्षतात्मक शासन-प्रणाली ( Presidential Form of Government ) के प्रधान की तरह, जैसे अमेरिका का राष्ट्रपति, भारत का प्रधान मंत्री अपनी मन्त्रिपरिषद् का स्वामी ( Boss ) नहीं होता है, फिर भी उसके मन्त्रिपरिषद् के निर्माण, जीवन तथा मृत्यु के केन्द्र-बिन्दु होने में किसी प्रकार का संदेह नहीं होना चाहिए। उसकी मन्त्रिपरिषद् के अन्य सब सदस्य प्रधान मंत्री के सम्मुख अवश्य ही फीके और निर्बल हुमा करते हैं।

**प्रधान मंत्री और राष्ट्रपति**—गत अध्याय के आरंभिक अंशों में प्रधान मंत्री और राष्ट्रपति की सापेक्षिक स्थिति ( Relative Position ) पर प्रकाश डाला जा चुका है। फिर भी, हम यहाँ इस प्रश्न की परीक्षा करेंगे कि प्रधान मंत्री और राष्ट्रपति में क्या सम्बन्ध होगा? कभी-कभी यह प्रश्न भी किया जाता है कि दोनों में अधिक महत्त्व—कौन है?

इस सम्बन्ध में यहाँ इतना ही जान लेना पर्याप्त होगा कि अध्यक्षतात्मक शासन-प्रणाली की अपेक्षा संसदात्मक या मन्त्रिमण्डलात्मक शासन-व्यवस्था की अपेक्षा

भारतीय संविधान ने निस्सन्देह राष्ट्रपति की अवेक्षा प्रधान मन्त्री को अधिक महत्व प्रदान किया है।

संवैधानिक पधान होने के नाते, ओहों के क्रम में राष्ट्रपति का ही स्थान सर्वोच्च है। इसके द्वारा नियुक्त किये जाने के कारण प्रधान मन्त्री राष्ट्रपति का 'अधीनस्थ' होता है। प्रधान मन्त्री के लिए साजिम है कि वह मन्त्रिपरिषद् के निर्णयों की सूचना राष्ट्रपति को देता रहे। राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह किसी भी प्रकार की शासन-सम्बन्धी सूचना प्रधान मन्त्री से माग सकेगा और प्रधान मन्त्री को वंसी सूचना देनी होगी। इसी प्रकार राष्ट्रपति किसी एक मन्त्री के निर्णय को प्रधान मन्त्री द्वारा समूची मन्त्रिपरिषद् के विचार के लिए प्रेषित करवा सकना है। राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री को 'मेरे प्रधान मन्त्री' (My Prime Minister) कहकर सम्बोधित कर सकता है, लेकिन प्रधान मन्त्री राष्ट्रपति को 'मेरे राष्ट्रपति' (My President) नहीं कह सकता।

उपयुक्त बातों के बावजूद भारतीय राष्ट्रपति केवल एक कानूनी और सिद्धान्त संप्रभु (Legal and De Jure Sovereign) हो होगा। देश का राजनीतिक और तथ्यगत-संप्रभु (Political and De Facto Sovereign) तो प्रधान मन्त्री ही होगा। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति के चुनाव में प्रधान मन्त्री का बहुत बड़ा हाथ होगा। संसद् के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों तथा राज्यों को विधान-सभाओं के निर्वाचित सदस्यों द्वारा निर्वाचित होने की व्यवस्था के कारण कोई भी व्यक्ति राष्ट्रपति-पद के लिए प्रधान मन्त्री की इच्छा के विरुद्ध, कतई निर्वाचित नहीं हो सकता। इसी प्रकार, संसद् के बहुमत का समर्थन और विश्वास प्राप्त होने के कारण प्रधान मन्त्री राष्ट्रपति के विरुद्ध की गई महाभियोग की कार्यवाही में भी निर्णायक पार्ट अदा कर सकेगा।

अतः, हम पाते हैं कि जिस प्रकार प्रधान मन्त्री (अपनी मन्त्रिपरिषद्-महित) राष्ट्रपति को सहायता और परामर्श नहीं देगा, वरन् राष्ट्रपति ही प्रधान मन्त्री को प्रोत्साहित करेगा, परामर्श देगा और अधिक-से-अधिक चेतावनी दे सकेगा, उसी प्रकार प्रधान मन्त्री की नियुक्ति और पदावधि राष्ट्रपति के हाथों नहीं होगी, वरन् राष्ट्रपति की ही नियुक्ति और पदावधि प्रधान मन्त्री की स्वेच्छा और स्वविवेक पर ही निर्भर करेगी।

राष्ट्रपति और प्रधान मन्त्री में कौन अधिक महान् है, इस तरह का प्रश्न कुछ बेतुका-सा लगता है। हमारे देश की शासन-व्यवस्था में, आपस में घनिष्ठ सम्बन्ध रहने पर भी, दोनों का अपना-अपना एक विशिष्ट और विलग (Specific and separate) स्थान है। फिर भी, यदि कोई इस प्रश्न का उत्तर देने को



वाक करे हो तो यही कहा जाय चाहिये कि भारतीय शासन का पहला राष्ट्रपति की धुरी (Axis) पर नहीं, बल्कि प्रधान मन्त्री की धुरी पर घुमना है। भारतीय राज्य-रूपी जहाज का चालक राष्ट्रपति नहीं, बल्कि प्रधान मन्त्री है। अर्थात्, भारतीय शासन का मेन्द्रिष्ट प्रधान मन्त्री है, न कि राष्ट्रपति।

**प्रधान मन्त्री और संसद**—प्रधान मन्त्री और मन्त्रिमण्डल के बीच घनिष्ठ ही नहीं बल्कि अन्योन्याश्रय सम्बन्ध होता है। ये दोनों ही संसदीय शासन-प्रणाली के अविभाज्य अंग माने गये हैं। एक के बिना दूसरे का कोई अस्तित्व ही नहीं होता।

प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल के प्रति उत्तरदायी होता है। मन्त्रिमण्डल का विश्वास तथा समर्थन प्राप्त रहने के कारण प्रधान मन्त्री ही मन्त्रिमण्डल का नेतृत्व करता है। प्रधान मन्त्री द्वारा निर्धारित सभी नीतियों तथा सभी महत्वपूर्ण निर्णयों की अन्तिम स्वीकृति मन्त्रिमण्डल से ही लेनी पड़ती है। प्रतिदिन के प्रशासकीय कार्यों (Day-to-day administrative matters) पर भी प्रधान और मन्त्रिमण्डल पूछकर तथा 'काम-रोको' या निन्दा और अविश्वास के प्रस्तावों द्वारा, मन्त्रिमण्डल प्रधान मन्त्री को अपने नियंत्रण में रखती है। प्रधान मन्त्री के कार्यों की जाच के लिए मन्त्रिमण्डल जाच-पड़ताल भी नियुक्त कर सकती है। प्रधान मन्त्री को सम्स्त राजकीय कृत्यों के लिए जर्ज की मजूरी भी मन्त्रिमण्डल से ही लेनी पड़ती है।

निदान्त, प्रधान मन्त्री को मन्त्रिमण्डली अधिपति का शीतलाम होना चाहिए। नेक्लि, वस्तुतः स्थिति ठीक इसके विपरीत है। इन दिनों प्रधान मन्त्री संसद का शासन होकर स्वामी बन गया है। निदान और व्यवहार में इतना फर्क क्यों आ गया है इसके चर्चा मन्त्रिमण्डल और मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध के मिलनिले में की जा चुकी है।

**प्रधान मन्त्री की स्थिति**—प्रधान मन्त्री की उपर्युक्त शक्तियों तथा मन्त्रिमण्डल और राष्ट्रपति के माध्यम से उनके सम्बन्धों की चर्चा के पश्चात् अतः हम प्रधान मन्त्री की वास्तविक स्थिति पर दो शब्द कहना चाहेंगे।

इस लेखक के उपर्युक्त मतों का कुछ लोग यह अर्थ लगा सकते हैं कि प्रधान मन्त्री एक निरंकुश अधिनायक (Absolute dictator) की भाँति कार्य करेगा। अन्य समसदीय देशों के प्रधान मन्त्रियों के सम्बन्ध में बहुत-से आलोचकों द्वारा ऐसा भी कहा गया है। इस लेखक की सम्मति में अन्य प्रधान मन्त्रियों की भाँति भारत का प्रधान मन्त्री भी अपनी इन विस्तीर्ण एवं व्यापक शक्तियों का प्रयोग देश और-जनता के हितों को ध्यान में रखकर ही करेगा। जनमत की

बैठेलेना या जनमत के विरुद्ध वह कोई भी मनमानी नहीं कर सकेगा। पिछले दिनों हमने देखा कि भूतपूर्व प्रधान मंत्री श्री नेहरू को बम्बई के पर्शन पर अपने विचारों को बदलना ही पड़ा और बम्बई राज्य के विभाजन को अन्ततोगत्ता मानना ही पड़ा।

दूसरी प्रकार, राष्ट्रभाषा के सम्बन्ध में भी श्रीनेहरू को अंगरेजी-भाषा को अनियत काल के लिए 'Additional National Language' घोषित करना ही पड़ा।

प्रधान मंत्री को निस्संदेह भारतीय शासन-व्यवस्था का मृदुलमणि कहा जा सकता है। फिर भी प्रधान मंत्री की वास्तविक स्थिति बहुत दूर तक उनके व्यवित्व और देश की परिस्थितियों पर निर्भर करेगी। यदि भारत का प्रधान मंत्री श्रीनेहरू की तरह अद्वितीय व्यक्तित्व तथा प्रखर प्रतिभावाला व्यक्ति हो और देशवासियों के बहुत बड़े भाग का हृदय-सम्पाद और जननायक हो, तो प्रधान मंत्री पद का महत्त्व बहुत हो अधिक होगा।

राष्ट्रपति के सफ्टकालीन अधिकारों की आलोचना करते समय इस लेखक ने कहा था कि राष्ट्रपति के अधिनायक बनने के पक्ष में यदि प्रधान मंत्री भी शामिल हो जाय, तो श्रीनेहरू दिनों से अधिक समय तक राष्ट्रपति तानाशाह नहीं बना रह सकता। प्रधान मंत्री के सम्बन्ध में इस लेखक की राय यह है कि किसी प्रमुखा-प्रेमो और महत्वाकांक्षी प्रधान मंत्री के अधिनायक बनने के पक्ष में यदि राष्ट्रपति शामिल हो जाय, तो भारत का प्रधान मंत्री सफ्टकालीन अधिकारों के माध्यम से बहुत दिनों तक तानाशाह बना रह सकता है।

### प्रश्न

- १ भारत के प्रधान मंत्री की नियुक्ति कैसे होती है? उनके अधिकारों तथा कृत्यों का उल्लेख कीजिए।

*How is the Prime Minister of India appointed? Discuss his Powers and Functions*

- २ भारत के प्रधान मंत्री के क्या अधिकार हैं? प्रधान मंत्री और उसके अन्य सहयोगियों के बीच क्या सम्बन्ध रहता है?

*What are the Powers of the Prime Minister of India? What are his relations with the other members of the Council of Ministers?*

- ३ भारतीय शासन में प्रधान मंत्री का क्या स्थान है? आपकी समझ में राष्ट्रपति और प्रधान मंत्री में कौन अधिक महान् है?

*What is the place of the Prime Minister in Indian Administration? Which one of the two, the President or the Prime Minister, is greater, in your opinion?*

- ४ यह कथन भारत के प्रधान मंत्री के सम्बन्ध में कहा तक सच है ?—'प्रधान मंत्री मन्त्रिमण्डल-रूपी मेहराब का मध्य-प्रस्तर है ।'

या

'भारत का प्रधान मन्त्री सच-मन्त्रिमण्डल-रूपी मेहराब के बीच की ईंट या पत्थर है ।'

How far is this statement true in the case of the Indian Prime Minister ?

"The Prime Minister is the Keystone of the Cabinet Arch "

Or

"The Prime Minister of India is the Keystone of the Union Cabinet Arch" Discuss

- ५ 'भारतीय शासन-यंत्र का संचालक-गहिया राष्ट्रपति की धुरी पर नहीं, बल्कि प्रधान मंत्री की धुरी पर घूमता है ।'

अथवा

'भारतीय शासन का मेरुदंड प्रधान मंत्री है, न कि राष्ट्रपति' । इस कथन की समीक्षा कीजिए ।

Examine the statement.

"Not the Indian President but the Indian Prime Minister is the axis around which the steering-wheel of the Indian Administrative machinery revolves"

Or

"The Prime Minister and not the President is the backbone of the Indian Administration."



## संघ-कार्यपालिका : महान्यायवादी तथा नियंत्रक- महालेखा-परीक्षक

( The Union Executive Attorney General and  
Comptroller and Auditor General )

संघ-कार्यपालिका में राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, प्रधान मंत्री तथा मन्त्रिपरिषद् के अतिरिक्त कतिपय अन्य अधिकारियों का भी अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थान है। ये महत्त्वपूर्ण शासनाधिकारी मन्त्रिपरिषद् के सदस्य नहीं होते, पर सरकार के कार्यकारिणी विभाग से इनका घनिष्ठ सम्बन्ध है। इस कारण, यह लेखक इनकी चर्चा संघ-कार्यपालिका के अन्तर्गत ही कर रहा है।

### महान्यायवादी (Attorney-General)

सविधान की ७६वीं धारा के अनुसार एक महान्यायवादी के पद का प्रावधान किया गया है। सन् १९३५ ई० के भारत-सरकार-अधिनियम के अनुसार देश में एक महाधिवक्ता (Advocate General) की व्यवस्था थी। नये सविधान में इस पदाधिकारी का नाम महान्यायवादी (Attorney General) कर दिया गया।

महान्यायवादी के पद पर नियुक्त होनेवाला व्यक्ति एक प्रस्थान कानून-विशेषज्ञ होता है। इस पदाधिकारी का काम ही है सरकार के विभिन्न विवेकानों के प्रारूप तैयार करने तथा सभी मामलों के बारे में कानूनी परामर्श देना। महान्यायवादी साधारणतया कार्यशील राजनीतिज्ञ नहीं होता। फिर भी इस पद को मन्त्री-पद के समान राजनीतिक पद समझा जाता है।

**नियुक्ति**—सविधान के अनुसार महान्यायवादी की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होनी चाहिए, लेकिन वास्तव में उसका निर्वाचन (Selection) प्रधान मंत्री अथवा मन्त्रिमण्डल ही करता है। वह राष्ट्रपति के प्रसाद-अर्पण ही अपने पद पर आसीन रहता है। इस पद पर नियुक्त होनेवाले व्यक्ति में वे सभी योग्यताएँ आवश्यक हैं, जो सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिए निर्धारित हैं। महान्यायवादी को राष्ट्रपति द्वारा नियत काल में ४००० रु० मासिक वेतन और ३५० रु० मासिक भत्ता मिलता है।

**अधिकार और कृत्य**—भारत का महान्यायवादी भारत-सरकार को ऐसे सभी कानूनी मामलों में परामर्श देता है, जिसपर कि उसका परामर्श मांगा जाय।

वह राष्ट्रपति द्वारा निदेशित सभी कानूनी कार्य भी करता है। सविधान या अन्य कानूनों द्वारा जो कार्य उसे सौंपे गये हैं, वह उन्हें पूरा कर सकता है।

१. भारत के सभी न्यायालयों में उसके सुने जाने का अधिकार (Right to audience) है। उच्चतम न्यायालय में भारत-सरकार की ओर से सभी मामलों में वह उपस्थित होकर पैरवी कर सकता है। उसे ससद के किसी भी सदन में या दोनो सदनों के संयुक्त अधिवेशन में और उनके द्वारा नियुक्त समितियों की कार्यवाहियों में भाग लेने तथा भाषण देने का अधिकार प्राप्त है, पर उसे इनमें वोट देने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

### नियन्त्रक-महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor-General)

सविधान में भारत के नियन्त्रक तथा महालेखा-परीक्षक के पद का प्रावधान है। इसकी नियुक्ति मन्त्रिमण्डल के परामर्शानुसार राष्ट्रपति द्वारा होती है। नियन्त्रक-महालेखा-परीक्षक के वेतन, भत्ते और नौकरी की अन्य शर्तें ससद द्वारा कानून बनाकर निर्धारित की जायेंगी। इसे ४००० रु० वेतन प्रति मास वेतन मिलता है। इसका कार्यकाल ६ वर्ष है और अवकाश ग्रहण करने पर उसे १००० रु० प्रति माह की दर से पेंशन मिलेगा।

कर्त्तव्य—नियन्त्रक-महालेखा-परीक्षक का प्रधान कार्य यह देखना है कि भारत-सरकार और राज्यों की सरकारों के आय-व्यय के हिसाब का लेखा ठीक ढंग से और सही-सही रखा जाय और उसकी त्रिपक्ष रूप में जांच (Audit) होती रहे। सरकारी विभाग अपना ही खर्च करें, और जल्दी कार्यों पर खर्च करें जितना कि जिस कार्य के लिए मसद ने स्वीकृति दी हो।

राजकीय आय-व्यय पर भारतीय मसद को अपना नियन्त्रण रखने का अवसर नियन्त्रक-महालेखा-परीक्षक के माध्यम से ही मिलता है। वह सभी सरकारी विभागों के आय-व्यय के हिसाब की जांच कर अपनी रिपोर्ट राष्ट्रपति के पास भेजता है। और राष्ट्रपति उस रिपोर्ट को ससद के पास भेज देता है। इस प्रकार ससद को सरकारी हिसाबों के लेखों की अनियमितताएँ (Irregularities) और दोषों का पता चल जाता है और वह उन पर उचित कार्रवाई कर सकती है।

इस महत्वपूर्ण अधिकारी को कार्यकारिणी के हस्तक्षेप और राजनीतिक दबाव से मुक्त रखने के लिए, ताकि वह अपना कार्य ईमानदारी और स्वतन्त्र रूप से कर सके, सविधान में निम्नलिखित व्यवस्थाएँ की गई हैं—

(क) उसके वेतन, भत्ते, आदि सचिव निधि से, दिये जायें और उनपर ससद को वोट देने का अधिकार नहीं हो।

(ख) जब किसी व्यक्ति को उस पद पर नियुक्त कर दिया जाय, तब उसके कार्यकाल में उसके वेतन, पेंशन, अवकाश के नियम आदि के सम्बन्ध में ऐसे परिवर्तन नहीं किये जा सकते, जो उसके हितों के विपरीत हों।

(ग) अपने कार्य से, अवकाश पा चुकने के पश्चात् वह भारत-सरकार या किसी राज्य-सरकार के अधीन किसी सरकारी पद को प्राप्त नहीं कर सकता।

(घ) इस पद पर नियुक्त हो जाने के बाद उसे उन्हीं कारणों से या उसी विधि से अपदस्थ किया जा सकेगा, जो कारण या विधि उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों को अपदस्थ करने के लिए विहित हैं। अर्थात्, संघीय ससद के दोनों सदन यदि कुल सदस्यों की बहुसंख्या द्वारा और उपस्थित सदस्यों के बहुमत से उसे उसके पद से हटाने की प्रार्थना का प्रस्ताव स्वीकृत कर दें, तभी राष्ट्रपति उसे अपदस्थ कर सकता है।

इन व्यवस्थाओं के फलस्वरूप भारतीय शासन का यह महत्वपूर्ण पदाधिकारी कार्यकारिणी के प्रसाद या रोष (Pleasure or anger) की परवाह किये बिना निष्पक्ष रूप से अपने कार्यों के सम्पादन में सतत एवं समर्थ होता है।

### प्रश्न

१ निम्नलिखित पर टिप्पणी लिखें—

Write Notes on the following :

(क) भारत का महान्यायवादी  
The Attorney-General of India

(ख) भारत का नियंत्रक-महालेखा-परीक्षक  
The Comptroller and Auditor General of India.

भारतीय सविधान के अन्तर्गत एक संघीय व्यवस्थापिका का प्रावधान किया गया है। इसे पार्लियामेंट अर्थात् संसद की संज्ञा दी गई है। धारा ७९ में कहा गया है कि 'संघ के लिए एक संसद होगी, जो राष्ट्रपति और दो सदनों (Houses) को मिलकर बनेगी, जिनके नाम<sup>१</sup> कमश राज्य-सभा और लोक-सभा होंगे।' इस प्रकार, हमारे देश की संघीय व्यवस्थापिका, अर्थात् भारतीय संसद के तीन अंग हुए—(१) राष्ट्रपति (President), (२) राज्य-सभा (Council of States), और (३) लोक-सभा (House of the People)।

इस सम्बन्ध में विशेष रूप से ध्यान में रखने की बात यह है कि संघीय कार्यपालिका का प्रधान, भारत का राष्ट्रपति भारतीय संसद का भी एक अङ्गिष्ठ अंग है। इसका अर्थ यह नहीं लगाना चाहिए कि राष्ट्रपति संसद के दोनों सदनों या किसी एक सदन का सदस्य होगा। भारत का राष्ट्रपति संसद के किसी भी सदन का सदस्य नहीं होता। चूँकि, हमारे देश में संसदाय शासन-प्रणाली अपनाई गई है, अतएव देश के संवैधानिक प्रधान को संसद का भी अंग बनाना आवश्यक था। इसी प्रकार, भारतीय संसद को द्विसदनात्मक (Bicameral) भी होना ही था, क्योंकि ऐसा व्यवस्था संघ-राज्यों के लिए नितान्त आवश्यक मानी गई है और भारत एक 'राज्यों का संघ' (Union of States) है ही।

इसके पहले कि भारतीय संसद के दोनों सदनों के संगठन, अधिकारों और कृत्यों की चर्चा की जाय, इस बात का उल्लेख कर दिया जाना आवश्यक प्रतीत होता है कि संसदीय शासन-प्रणाली अपनाने के बावजूद भारतीय संसद, ब्रिटिश संसद की भाँति, एक सम्पूर्ण संप्रभु-स्था (Fully Sovereign Body) नहीं है।

हमारे देश में संप्रभुता सविधान में निहित है। अतएव, भारतीय संसद कोई ऐसा कानून नहीं बना सकती, जो संविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हो।

१. संविधान में इन सदनों के नाम हैं 'काउंसिल ऑफ़ स्टेट्स' (Council of States) और 'हाउस ऑफ़ दि पीपुल' (House of the People)। अब इनके नाम हिन्दी में ही राज्य-सभा और लोक-सभा स्वीकृत हो गये हैं। कुछ लेखकों ने (Council of States) को राज्य-परिषद् की भी संज्ञा दी है।

ऐसा होने पर भारत के सर्वोच्च न्यायालय ( Supreme Court ) को वैसे कानूनो को अवैध ( Unconstitutional ) घोषित कर सकने का अधिकार प्राप्त है ।

इस प्रकार, यद्यपि भारतीय संविधान ने ब्रिटिश संसदीय प्रणाली का अनुकरण कर ब्रिटिश सम्राट की तरह भारतीय राष्ट्रपति को भी व्यवस्थापिका का अंग बनाया है, तथापि हमारे देश की पार्लियामेंट (संसद्) ब्रिटिश पार्लियामेंट की भांति एक पूर्ण संप्रभु-स्था ( Fully sovereign body ) नहीं है ।

भारत के राष्ट्रपति को, व्यवस्थापिका का एक अंग होने की हैसियत से, जो अधिकार संविधान द्वारा दिये गये हैं, उनका वर्णन अध्याय ७ में किया जा चुका है । उन्हें यहाँ पुहराने की आवश्यकता नहीं । अतः, इस स्थल पर हम भारतीय संसद् के अधिकारों और कृत्यों का ही वर्णन करेंगे ।

**संसद् के अधिकार और कार्य**—यह तो जानी हुई बात है कि जनतन्त्रात्मक देशों में व्यवस्थापिका का बहुत ही अधिक महत्त्व होता है । जनतन्त्रात्मक शासन में कार्यकारिणी को 'व्यवस्थापिका की चुच्छ सेविका-भाव' कहा गया है ।

भारत में संसदीय सरकार की स्थापना के कारण संसद् के अधिकार और कार्य बहुत ही महत्त्वपूर्ण और असीम हो जाते हैं । यो तो, संसद् का मुख्य कार्य कानून बनाना ही होता है, फिर भी कार्यकारिणी का निर्माण तथा उसपर नियंत्रण रखना यह महत्त्वपूर्ण कार्य भी संसद् ही करती है ।

सुविधा के लिए हम भारतीय संसद् के अधिकारों एवं कार्यों का अध्ययन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत करेंगे—(१) विधायिका-सम्बन्धी ( Legislative ), (२) कार्यपालिका सम्बन्धी ( Executive ), (३) वित्त-सम्बन्धी ( Financial ), (४) न्याय-सम्बन्धी ( Judicial ), (५) संविधान में संशोधन-सम्बन्धी ( With regard to the Amendment of the Constitution ), (६) संकट-कालीन उद्घोषणाओं के समय-सम्बन्धी ( During Emergencies ) और (७) अन्यान्य अधिकार और कार्य ( Miscellaneous Powers and functions ) ।

(१) **विधायिका-सम्बन्धी**—कानून बनाना संसद् का सर्वप्रधान कार्य है । संसद् भारत की मुख्यस्था तथा भारतीय जनता के हितों के लिए कानूनो का निर्माण करती है । भारतीय संसद् को संविधान के सातवें अनुच्छेद ( Seventh schedule ) में संघ-सूची ( Union List ) और समवर्ती सूची ( Concurrent List ) के अन्तर्गत सभी विषयों पर कानून बनाने का अधिकार है ।

जो विषय किसी भी सूची में नहीं दिये गये हैं, अर्थात् अवशिष्ट शक्तियाँ ( Residuary powers ), उनपर भी, संसद् को कानून बनाने का अधिकार है ।



राज्य-सूची में वर्णित विषयों पर सामान्य दशाओं में संसद् कानून नहीं बनायेगी, लेकिन विशेष परिस्थितियों में यह इन विषयों पर भी कानून बना सकती है। जैसे—

(क) यदि राज्य-सभा उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई सदस्यों की सत्या, से यह निश्चित कर दे कि राष्ट्रीय हित में संसद् को राज्य-सूची के किसी विषय पर कानून बनाना आवश्यक है, तो संसद् उस विषय पर कानून बना सकती है। -

(ख) संकटकाल की उद्घोषणा होने पर।

(ग) यदि दो या दो से अधिक राज्यों के विधानमंडल यह निश्चित करें कि, राज्य-सूची के किसी विषय पर संसद् के लिए कानून बनाना आवश्यक है, तो उन विषयों पर संसद् को कानून बनाने का अधिकार है।

(घ) अन्तर्राष्ट्रीय संधि या मामलों में सम्बन्धित विषयों पर भी संसद् कानून बना सकती है।

स्मरण रहे कि बिना संसद् के दोनों सदनों की स्वीकृति के कोई भी विधेयक कानून नहीं बन सकता है। जब संसद् का अधिवेशन नहीं हो रहा हो, तब राष्ट्रपति अध्यादेश (Ordinance) जारी कर सकता है, लेकिन उसे यथाशीघ्र संसद् के सामने रखना अनिवार्य है। हस्तांतरित कानून (Delegated Legislations) को भी संसद् के देखन पर रखना ज़रूरी है।

(२) कार्यपालिका-सम्बन्धी—विधि-निर्माण के अनिवार्य कार्याकारिणी का निर्माण तथा नियंत्रण करना भी संसद् का प्रमुख कार्य है।

भारत-संघ की कार्यपालिका का अध्यक्ष—भारत का राष्ट्रपति—का निर्वाचन भी संसद् के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों द्वारा ही होता है। भारत का उपराष्ट्रपति भी संसद् के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक द्वारा ही निर्वाचित होता है। दोनों को अपदस्थ करना भी संसद् के ही हाथों में है।

मंत्रिपरिषद्, जो देश का वास्तविक शासक है, लोक-सभा के ही प्रति सांपू्णिक रूप से उत्तरदायी होती है। मंत्रियों द्वारा निर्धारित वित्तीय तथा गृह-नीति की प्रतिम स्वीकृति संसद् ही देती है। मंत्रियों को किसी-न-किसी 'सदन' का सदस्य रहना ज़रूरी है। जब भी लोक-सभा चाहे, मंत्रियों को अपदस्थ कर सकती है।

इसी प्रकार, विद्वानों के प्रस्ताव और 'काम रोक' प्रस्ताव द्वारा प्रदत्त सूझकर तथा सरकारी कार्यों और नीतियों की आलोचना कर, संसद् कार्यपालिका पर अपना नियंत्रण रखती है। ठीक ही कहा गया है कि हमारे देश में संसद् स्वामिनी और कार्यकारिणी दासी है।

(३) वित्त-सम्बन्धी—संघ-सरकार के वित्तीय-भागलों में तो लोक-सभा ही सर्वोच्च है। सरकार का वार्षिक बजट तथा सरकार की कर-नीति (Taxation policy) संसद् द्वारा ही पास होती है। सरकार की आमदनी के कौन-कौन जरिये होंगे, कौन-कौन नये कर लगाये जायें, विभिन्न विभागों पर कितना खर्च किया जाय, इन सभी बातों का निश्चय संसद् में ही किया जाता है। भारत का नियन्त्रक-महालेखा-परीक्षक भी जांच के समय यही देखता है कि संसद् के द्वारा बनाये गये कानून के अनुसार ही खर्च किया गया है या अन्य प्रकार से।

(४) न्याय-सम्बन्धी—संसद् को कुछ न्याय-सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त हैं। उच्चतम और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के दुराचरण अथवा अक्षमता साबित होने पर प्रत्येक सदन के दो-तिहाई बहुमत से संसद् उन्हें अपदस्थ कर सकती है।

संविधान की १३८ और २३० धाराओं के अनुसार संसद्, उच्चतम तथा उच्च न्यायालयों के अधिकारों को बढ़ा सकती है और संघ-सूची के विषयों से सम्बन्धित ट्रिब्यूनल, मध्यस्थता-न्यायालय आदि स्थापित कर सकती है।

इस सम्बन्ध में यह विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि संसद् की राय में यदि देश के न्यायालय, संविधान की धाराओं और उपबन्धों के आधार पर, देश के शासकीय कार्यों में गतिरोध उत्पन्न कर रहे हों, तो संसद् को अधिकार है कि वह संविधान का सशोधन कर न्यायालयों का अधिकार सीमित कर दे।

स्मरण रहे कि संविधान की धारा ३१ का सशोधन इसी परिस्थिति में हुआ था।

(५) संविधान में सशोधन का अधिकार—यद्यपि भारतीय संसद् पूर्णरूपेण सार्वभौम नहीं है, तथापि संविधान में सशोधन कर सकने का अधिकार इसे प्राप्त है।

— संविधान में सशोधन करनेवाला विधेयक संसद् के ही किसी सदन में उपस्थित किया जायगा। संविधान के कुछ अर्थों का सशोधन तो संसद् अपने साधारण बहुमत से ही कर सकती है। कुछ सशोधनों के लिए दोनों सदनों के बहुमत एवं उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई मत की और कुछ अन्य सशोधनों के लिए इसके अतिरिक्त क्रम-से-क्रम भावे राज्यों के विधान-मंडलों की स्वीकृति आवश्यक होती है।

संविधान में सशोधन की जो प्रक्रिया है, उसका सशोधन संसद् ही कर सकती है।

(६) संकटकालीन उद्घोषणाओं के समय—राष्ट्रपति द्वारा संकटकालीन उद्घोषणा होने पर तो संसद् का अधिकार और भी बढ जाता है। वैसी परिस्थिति में इकाइयों की कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका प्रायः संसद् के पूर्ण नियन्त्रण में आ जाती है।

इसके अतिरिक्त इन उद्घोषणाओं का संसद् द्वारा स्वीकृत किया जाना आवश्यक है। यदि संसद् इन्हें अस्वीकृत कर दे, तो ये उद्घोषणाएँ दो महीनों से अधिक समय तक लागू नहीं रहे सकती।

(७) अन्य अधिकार एवं कार्य—संसद् को इन दिनों जनता की भाँति की पूर्ति के लिए संवैधानिक तरीकों से सघर्ष करने का एक उपयोगी साधन माना जाता है। संसद् द्वारा बनाये गये कानून लोकमत के दर्पण (Mirror of the Public opinion) कहे जाते हैं।

अतएव, देश-भर में शान्ति और सुव्यवस्था कायम रखना, देश की संप्रभुता (Territorial Integrity) और राजनीतिक स्वतन्त्रता (Political Independence) को कायम रखना संसद् का ही कर्तव्य है।

कार्यपालिका तानाशाह न बन जाय, नौकरशाही (Bureaucracy) गैर-जिम्मेवारी से कार्य न करे, इन सब बातों पर खयाल रखना और प्रभावक नियंत्रण (Effective control) रखना संसद् का ही कार्य है।

संसद् में हुए वाद-विवादों से किसी भी प्रश्न पर लोकमत बनता है। 'उदासीन, अक्षम, निरकुश, अतिरेकपूर्ण अथवा दमनकारी प्रशासन' से जनता का संरक्षण करना संसद् का ही कार्य है।

संविधान द्वारा दिये गये मूल अधिकारों की उपलब्धि जनता को हो रही है या नहीं, कार्यपालिका संवैधानिक कानून के अनुसार कार्य कर रही है या नहीं, इन सभी बातों की जाँच-पड़ताल संसद् ही करती है।

यदि कोई मूल अधिकार किसी नीति-निर्देशक तत्त्व की राह में रोड़ा अटक रहा हो, तो संविधान को सशोषित करना, संसद् का ही कार्य है।

मन्त्रिमंडल पर नियंत्रण—संसद् मन्त्रिमंडल पर किन उपायों द्वारा नियंत्रण रखती है, इनकी चर्चा मन्त्रिपरिषद् और संसद् के सम्बन्धों की चर्चा के समय ही की जा चुकी है।

भारतीय संसद् की संप्रभुता (Sovereignty of the Indian Parliament)—यद्यपि भारत में संसदीय शासन-प्रणाली अपनाई गई है, तथापि भारतीय संसद् पूर्णरूपेण संप्रभु नहीं है। संसद् कोई भी कानून बना सकती है, बनाये हुए कानून को बदल तथा रद्द कर सकती है। इंग्लैण्ड में संसद् द्वारा बनाये गये कानून को दूसरी कोई संस्था, न्यायालय भी, अवैध घोषित नहीं कर सकती। (८)

भारतीय संसद्, इंग्लैण्ड की संसद् की तरह पूर्णरूपेण संप्रभु-संस्था (Fully Sovereign body) नहीं है। वह संविधान के विरुद्ध कानून नहीं बना सकती। संसद् यदि ऐसा करेगी भी, तो वैसे कानूनों को अवैध घोषित करने का अधिकार न्यायपालिका को है।

उसी प्रकार भारतीय संसद् संवैधानिक कानूनो (Constituent Laws) को साधारण कानूनो (Ordinary laws) की भाँति सशोधित नहीं कर सकती है।

इस प्रकार भारतीय संसद् पूर्णरूपेण सप्रभु-संस्था नहीं है, क्योंकि हमारे देश में सप्रभुता तो संविधान में निहित है।

फिर भी ऐसा नहीं कहा जाना चाहिए कि संसद् की सर्वोच्चता हमारे देश में है ही नहीं। संसद् को संविधान में संशोधन करने का अधिकार है और इसी अधिकार का उपयोग कर वह संविधान में संशोधन कर न्यायालयों के अधिकारों को सीमित कर अपनी सर्वोच्चता स्थापित कर सकती है।

बीते दिनों में ऐसा किया भी गया है, जैसे कि धारा ३१ का संशोधन कर, सरकार द्वारा ली जानेवाली सम्पत्ति का कितना उचित मुआवजा (Just Compensation) होगा, यह संसद् निश्चित करेगी, न कि न्यायालय।

अतः, यह कहा जा सकता है कि यद्यपि सिद्धान्ततः भारतीय संसद् एक सप्रभु-संस्था नहीं है, फिर भी संविधान में संशोधन कर सकने के अधिकार के फलस्वरूप यह अपनी सर्वोच्चता तथा सप्रभुता स्थापित कर सकती है।

#### प्रश्न

२ भारतीय संसद् के अधिकारों और कृत्यों का वर्णन कीजिए।

Describe & discuss the functions & powers of the Indian parliament.

३ भारतीय संसद् के संघटन का संक्षिप्त वर्णन कीजिए। यह मन्त्रिपरिषद् पर कितने उपायों द्वारा नियंत्रण रखती है ?

Discuss in brief the composition of the Indian Parliament. How does it control the Council of Ministers ?

राज्य-सभा भारतीय संसद् का उच्च (Upper) अथवा द्वितीय (Second) सदन (Chamber or House) है। राज्य-सभा के नाम से ही यह पूर्णतः स्पष्ट हो जाता है कि यह भारत-संघ की इकाइयों, यानी विविध राज्यों और सभ-क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करती है।

रचना—संविधान की धारा ८० के अनुसार, राज्य-सभा में अधिक-से-अधिक २५० सदस्य होंगे। इन २५० सदस्यों में से २३८ सदस्य भारत-संघ के अन्तर्गत विविध राज्यों और सभ-क्षेत्रों (Union Territories) का प्रतिनिधित्व करेंगे। शेष १२ सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत (Nominate) किये जायेंगे। संविधान के अनुसार ये १२ मनोनीत सदस्य ऐसे व्यक्ति होंगे, जिनको साहित्य, विज्ञान, कला अथवा सामाजिक सेवा का विशेष ज्ञान अथवा व्यावहारिक अनुभव होगा।<sup>१</sup>

राज्य-सभा एक स्थायी सदन होगी। अर्थात्, यह न तो कभी भंग या विघटित होगी और न कभी बिलकुल नये सिरे से इसकी रचना ही होगी। राज्य-सभा के सदस्य ६ वर्षों के लिए चुने जायेंगे, किन्तु उनमें से एक-तिहाई सदस्य प्रत्येक दो वर्ष के पश्चात् सेवा-निवृत्त (Retire) कर दिये जायेंगे। इन रिक्त स्थानों की पूर्ति नये सदस्यों द्वारा की जायगी। इसी तरह से यह सभा सदैव कायम रहेगी।

वर्तमान राज्य-सभा का गठन—राज्य-सभा की वर्तमान सदस्य-संख्या २३६ है। इनमें से २२४ राज्यों तथा सभ-क्षेत्रों के प्रतिनिधि हैं (२१५ राज्यों के और ९ सभ-क्षेत्रों के) और १२ राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत हैं।

इस सम्बन्ध में हमें यह स्मरण रखना चाहिए कि राज्य-सभा का गठन १९५१-५२ ई० के आम चुनावों के बाद ही हुआ। २६ जनवरी, १९५० ई० से (जबकि भारत का नया संविधान लागू हुआ) १९५१-५२ ई० के सार्वजनिक निर्वाचनों के फलस्वरूप भारतीय संसद् के प्रथम सत्र तक, भारतीय

१. आयरलैंड (Ireland) के संविधान में भी इस प्रकार का उपबन्ध है।

संसद<sup>१</sup> में केवल एक ही सदन था। प्रथम गठन के समय इसकी सदस्य-संख्या भी कम ही थी (कुल २१६)।

राज्य-सभा के प्रथम गठन के समय शुरू में ही लॉटरी (Lottery) द्वारा यह तय कर लिया गया था कि उन सदस्यों में से कौन-कौन-से एक तिहाई सदस्य दो वर्ष बाद और कौन-कौन-से दूसरे-तिहाई सदस्य चार वर्ष बाद अपनी जगह खाली करने को थे। उसके बाद से सभी खाली स्थानों के लिए सदस्यों का चुनाव ६ वर्ष की अवधि के लिए होता रहा है और राज्य-सभा निरन्तर कायम रही है।

भारत-संघ के अन्तर्गत विविध राज्यों (States) और संघ-क्षेत्रों (Union Territories) को राज्य-सभा में निम्नलिखित प्रकार से प्रतिनिधित्व दिया गया है—

राज्य		राज्य	
१. आन्ध्र	१८	९. महाराष्ट्र	१८
२. आसाम	७	१०. उड़ीसा	१०
३. बिहार	२२	११. पंजाब	११
४. गुजरात	११	१२. राजस्थान	१०
५. केरल	९	१३. उत्तर-प्रदेश	३४
६. मध्य प्रदेश	१६	१४. पश्चिम-बंगाल	१६
७. मद्रास	१७	१५. जम्मू-कश्मीर	४
८. मैसूर	१२	१६. नागालैंड	१

योग—२१५

संघ-क्षेत्र		संघ-क्षेत्र	
१. दिल्ली	३	४. मणिपुर	१
२. हिमाचल-प्रदेश	२	५. त्रिपुरा	१
३. गोआ, डामन, ड्यू	१	६. पांडिचेरी	१

योग—९

कुल योग २२४

विविध राज्यों एवं संघ-क्षेत्रों को राज्य-सभा में दिये गये प्रतिनिधित्व की उपर्युक्त संख्याओं पर दृष्टिपात करने से यह स्पष्ट प्रकट होता है कि सभी राज्यों

१. २६ जनवरी, १९५० ई०, को जब नया संविधान लागू हुआ, तब पहले की संविधान-सभा (Constituent Assembly), जिसने इस संविधान को बनाया था, ही संसद् के रूप में परिवर्तित कर दा गई थी और उसीको ने सब अधिकार दे दिये गये थे, जो संविधान द्वारा संसद् को दिये गये हैं। अतः भारतीय संसद् का एक ही सदन हुआ था।

और 'संघ-क्षेत्रों' को 'राज्य-सभा' में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है ।<sup>१</sup> हमारे संविधान-निर्माताओं ने राज्य-सभा में प्रतिनिधित्व का आधार जन-संख्या को माना है ।

इस विषय में यह फार्मूला निर्धारित किया गया है कि पचास लाख तक की आबादीवाले राज्यों या संघ-क्षेत्रों को प्रति दस लाख जन-संख्या पर एक प्रतिनिधि और पचास लाख से अधिक आबादीवाले राज्यों या संघ-क्षेत्रों को प्रति बीस लाख जन-संख्या पर एक प्रतिनिधि दिया जाय । इस हिसाब को देखने से पता चलता है कि आँख मूँदकर जन-संख्या को भी एकमात्र आधार नहीं माना गया है । जन-संख्या के अतिरिक्त क्षेत्र और सामान्य महत्त्व को भी ध्यान में रखा गया है । तभी तो ६.३२ करोड़ की आबादीवाले उत्तर-प्रदेश राज्य को ३४ सीटें दी गई हैं और १.४६ करोड़ की जन-संख्यावाले उड़ीसा-राज्य को १० सीटें । उड़ीसा के हिसाब से उत्तर-प्रदेश को कम-से-कम ४५ सीटें दी जानी चाहिए थी ।

विविध राज्यों और संघ-क्षेत्रों को दिया गया उपर्युक्त प्रतिनिधित्व संविधान (सप्तम संशोधन-कानून, १९५६) के अनुसार १९५१ ई० की मनुँमशुमारी (Census) पर आधारित है ।

सदस्यों का निर्वाचन—राज्य-सभा के सदस्यों का चुनाव अप्रत्यक्ष<sup>२</sup> (Indirect) ढंग से होता है । विविध राज्यों के प्रतिनिधि-सदस्यों का चुनाव उन राज्यों की विधान-सभाओं के निर्वाचित सदस्यों द्वारा ही होता है ।

जम्मू और कश्मीर राज्य के प्रतिनिधि-सदस्य पिछले दिनों राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत ही होते रहे हैं । भारत-संघ के अन्तर्गत राज्यों के व्यवस्थापन-विभागों में से कुछ द्विसदनात्मक हैं और कुछ एकसदनात्मक । जिन राज्यों में दो सदन हैं, जैसे बिहार-राज्य, उनमें निचले सदन (Lower House), यानी विधान-सभाओं के निर्वाचित सदस्य ही राज्य-सभा के लिए उस राज्य के प्रतिनिधि-सदस्यों के निर्वाचन में भाग ले सकते हैं । अर्थात्, विविध राज्यों के, राज्य-सभा के प्रतिनिधि-सदस्यों के निर्वाचन में न तो विधान-परिषदों (Legislative Councils), यानी राज्य-विधान-मंडलों के उच्च सदन, के ही सदस्य भाग ले सकते हैं और न विधान-सभाओं (Legislative Assemblies), यानी राज्य-विधानमंडलों के निम्न सदन के

१. अमेरिकी संघ के प्रत्येक राज्य को वहाँ की संघीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन, यानी सिनेट में समान प्रतिनिधित्व (प्रत्येक राज्य छोटा या बड़ा, दो सदस्य) दिया गया है ।

२. अमेरिकी सिनेट के सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष ढंग से होता है ।

मनोनीत सदस्य हों। अतः विविध राज्यों के राज्य-सभा के प्रतिनिधि-सदस्य उन राज्यों की विधान-सभाओं के निर्वाचित सदस्यों द्वारा अनुपाती प्रतिनिधित्व पद्धति (Proportional Representation System) तथा एकल संक्रमणीय मत-पद्धति (Single Transferable Vote System) के अनुसार निर्वाचित होंगे।

(८) अब प्रश्न बचता है सघ-क्षेत्रों से राज्य-सभा के प्रतिनिधियों के निर्वाचन का। संविधान के अनुसार, ऐसे सदस्य कैसे निर्वाचित होंगे, इसका निश्चय ससद् द्वारा बनाये गये कानूनों के मुताबिक होगा।

ससद् ने इस सम्बन्ध में जो व्यवस्था की है, उसके अनुसार हिमाचल-प्रदेश, मणि-पुर और त्रिपुरा के सघ-क्षेत्रों से राज्य-सभा के प्रतिनिधियों का चुनाव इन क्षेत्रों की क्षेत्रीय कौंसिलों (Territorial councils) के निर्वाचित सदस्यों द्वारा होता है। दिल्ली से राज्य-सभा के सदस्यों का चुनाव दिल्ली कॉरपोरेशन की जनता द्वारा निर्वाचित ८० सदस्यों और नई दिल्ली-नगरपालिका या दिल्ली कौटोनमेट बोर्ड के १० प्रतिनिधियों के सम्मिलित निर्वाचक-मण्डल (Electoral college) द्वारा होगा।

यह चुनाव भी समानुपाती प्रतिनिधित्व के अनुसार ही होगा।

कहा जा चुका है कि १२ सदस्यों को राष्ट्रपति मनोनीत करेगा।

इस प्रकार राज्य-सभा की रचना प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा न होकर अप्रत्यक्ष निर्वाचन-प्रणाली के सम्बन्ध से ही होगी।

सदस्यों के लिए योग्यता (Qualifications for Membership)—राज्य-सभा का सदस्य होने के लिए किसी व्यक्ति में निम्नलिखित योग्यताएँ अपेक्षित हैं—

- (१) वह भारत का नागरिक हो,
- (२) उसकी आयु ३० वर्ष से कम न हो, और
- (३) उसमें वे अन्य योग्यताएँ भी हों, जिन्हें ससद् विधि द्वारा निश्चित करे।

इस प्रावधान के अन्तर्गत, सन् १९५१ ई० के 'जनता का प्रतिनिधित्व अधिनियम' (People's Representation Act of 1951) के अनुसार ससद् ने यह निश्चित किया है कि कोई व्यक्ति किसी राज्य या सघ-क्षेत्र से राज्य-सभा का तब तक सदस्य नहीं चुना जा सकेगा, जब तक वह वहाँ के किसी ससदीय निर्वाचन-क्षेत्र (Parliamentary constituency) का निर्वाचक (voter) नहीं हो।

१९५१ बीते दिनों में, दिल्ली से राज्य-सभा के सदस्यों का निर्वाचन दिल्ली की विधान-सभा के सदस्यों द्वारा ही किया गया था। यह कि यह निर्वाचन प्रणाली



(४) वह व्यक्ति निम्नलिखित अयोग्यताओं (Disqualifications) से मुक्त (Free) हो :

(क) भारत की सघ-सरकार या किसी राज्य या सघ-क्षेत्र की सरकार के अधीन किसी लाभ के पद पर कार्य न कर रहा हो । मन्त्रिपरिषद् 'के सदस्यो तथा ससदीय कानून द्वारा अपवाद रूप में (Exceptions) घोषित किये गये पदों के विषय में यह लागू नहीं होगा ।

(ख) जिसे किसी न्यायालय द्वारा पागल नहीं करार दिया गया हो ।

(ग) न्यायालय द्वारा अनुत्पुक्त दिवालिया न हो ।

(घ) जिसने किसी दूसरे देश की नागरिकता स्वीकार न कर ली हो और न किसी अन्य देश के प्रति निष्ठा या भक्ति (Allegiance) रखता हो ।

(ङ) ससद को किसी भी विधि द्वारा अयोग्य न ठहराया गया हो ।

स्मरण रहे कि एक बार राज्य-सभा का सदस्य निर्वाचित हो जाने के बाद भी किसी व्यक्ति में इनमें से कोई अयोग्यता आ जाय, तो उसका स्थान रिक्त समझा जायगा । कोई सदस्य इन अयोग्यताओं के कारण राज्य-सभा का सदस्य रहेगा या नहीं, इस प्रश्न का निर्णय निर्वाचन-आयोग (Election Commission) की सम्मति के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा किया जायगा ।

राज्य-सभा के पदाधिकारी—भारत का उपराष्ट्रपति (Vice-President) राज्य-सभा का पदेन (Ex-officio) सभापति (Chairman) होता है । उसका कार्यकाल ५ वर्ष होगा । वह अपने पद से इस्तीफा दे सकता है या राज्य-सभा द्वारा अपदस्थ भी किया जा सकता है ।

राज्य-सभा का एक उपसभापति होगा । राज्य-सभा अपने सदस्यों में से किसी एक को इस पद के लिए निर्वाचित करेगी । उपसभापति को, यदि किसी कारण-वश वह राज्य-सभा का सदस्य न रहे तो, अपना पद छोड़ना पड़ेगा । वह अपने पद से इस्तीफा देकर भी हट जा सकता है । राज्य-सभा के समस्त तत्कालीन सदस्यों के बहुमत से वह अपने पद से अपदस्थ भी किया जा सकता है, लेकिन ऐसे प्रस्ताव को पेश करने के १४ दिन पहले इस प्रकार की सूचना दी जानी चाहिए ।

राज्य-सभा का उपसभापति, सभापति (अर्थात् भारत के उपराष्ट्रपति) की अनुपस्थिति में राज्य-सभा का सभापतित्व करेगा । यदि राज्य-सभा की किसी बैठक में सभापति और उपसभापति दोनों अनुपस्थित हों, तो वह व्यक्ति सभापतित्व करेगा, जिसे राज्य-सभा नियुक्त करेगी ।

जिस समय राज्य-सभा के सभापति या उपसभापति को अपदस्थ करने का प्रस्ताव विचाराधीन हो, तो उस समय जिसके विरुद्ध वह प्रस्ताव रखा गया है, वह

राज्य-सभा में उपस्थित तो रह सकेगा, लेकिन सभापति के आसन पर न रहेगा और न वह इस अवसर पर अपना मत ही दे सकेगा ।

इसी प्रकार, जिस समय भारत का उपराष्ट्रपति स्थानापन्न ( Acting ) राष्ट्रपति का कार्य करेगा, उस अवधि में वह राज्य-सभा का सभापतित्व नहीं कर सकेगा ।

यदि ऐसा हो जाय कि राज्य-सभा के सभापति और उपसभापति दोनों का पद रिक्त हो जाय, तो वैसी दशा में वह व्यक्ति सभापति का कार्य करेगा, जिसे राष्ट्रपति नियुक्त करता है ।

चूंकि राज्य-सभा का सभापति (भारत का उपराष्ट्रपति) वस्तुतः राज्य-सभा का सदस्य नहीं रहता है, इसलिए साधारण अवस्था में सभा की कार्यवाही में उसे मतदान का अधिकार नहीं है । वह केवल किसी प्रस्ताव के पक्ष और विपक्ष दोनों में समान मत आने पर ही अपना निर्णायक मत ( Casting vote ) दे सकेगा ।

राज्य-सभा के सभापति को वेतन और कुछ भत्ते मिलेंगे । ससद् के अधिकारियों के वेतन और भत्ते अधिनियम, १९५३ ई० के अनुसार राज्य-सभा के सभापति को प्रति माह २२५०० रु० वेतन और ५०० रु० भत्ते के रूप में मिलते हैं और उपसभापति को २००० रु० प्रति माह वेतन मिलता है ।

राज्य-सभा के अधिकार और कार्य—राज्य-सभा के अधिकारों को नीचे लिखे पाँच वर्गों में बाँटा गया है—(१) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार, (२) कानून-निर्माण सम्बन्धी अधिकार, (३) वित्त-सम्बन्धी अधिकार, (४) सविधान में संशोधन का अधिकार, और (५) अन्य अधिकार ।

(१) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार—राज्य-सभा के कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार प्रायः नहीं के बराबर हैं । इसका मुख्य कारण यह है कि सविधान की धारा ७५ (३) के अनुसार मन्त्रिपरिषद् लोक-सभा के प्रति उत्तरदायी है न कि राज्य-सभा के प्रति । राज्य-सभा को यह अधिकार प्राप्त नहीं है कि किसी एक मन्त्री या पूरी मन्त्रिपरिषद् के विरुद्ध अविश्वास या निन्दा का प्रस्ताव पास कर उन्हें अपदस्थ कर सके । राष्ट्रपति द्वारा की गई उच्च पदाधिकारियों की नियुक्तियों को अनुमोदित करने या युद्ध या शान्ति-सम्बन्धी मामलों को नियंत्रित करने का भी अधिकार राज्य-सभा को प्राप्त नहीं है ।

फिर भी, ऐसी बात नहीं है कि कार्यपालिका-सम्बन्धी मामलों से राज्य-सभा का कोई भी सम्बन्ध नहीं है । राज्य-सभा के सदस्यों में से भी मन्त्रियों, यहाँ तक कि, प्रधान मन्त्री की नियुक्ति हो सकती है । प्रशासकीय बातों पर राज्य-सभा में भी प्रश्न पूछे जा सकते हैं ।

(२) कानून-निर्माण-सम्बन्धी अधिकार—ऊपर से देखने पर तो राज्य-सभा को कानून-निर्माण-सम्बन्धी अधिकार भी कम नहीं है, क्योंकि कोई भी विधेयक तब तक संसद द्वारा पारित नहीं संमत्ता जायगा, जब तक कि वह लोक-सभा और राज्य-सभा दोनों में स्वीकृत न हो जाय। इस तरह से ऐसा लगता है जैसे कि संसद के दोनों सदनों को समान विधायिनी अधिकार हो।

परन्तु बात ऐसी नहीं है। धन-विधेयक तो पहले राज्य-सभा में उपस्थित भी नहीं किये जा सकते और राज्य-सभा धन-विधेयकों को सिर्फ १४ दिनों तक रोक सकती है। राज्य-सभा द्वारा प्रस्तावित धन-विधेयकों में संशोधनों के मानने या न मानने का पूर्ण अधिकार लोक-सभा को है। साधारण विधेयक पहले राज्य-सभा में भी उपस्थित अवश्य किया जा सकता है, लेकिन इस सम्बन्ध में भी यदि लोक-सभा और राज्य-सभा के बीच गतिरोध उत्पन्न हो जाय, तो राष्ट्रपति दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलायगा और उनमें बहुमत से जो भी निर्णय होगा, वही अन्तिम निर्णय होगा। चूंकि लोक-सभा के सदस्यों की संख्या राज्य-सभा के सदस्यों की संख्या से होती है, इसलिए हम मानते हैं कि लोक-सभा जो चाहेगी, वही होगा।

इस प्रकार हम पाते हैं कि राज्य-सभा को कोई सास कानून निर्माण-सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त नहीं है। वह धन-विधेयक और साधारण विधेयक को अधिक-से-अधिक १४ दिनों और छह महीनों तक पारित होने से रोक सकती है। लोक-सभा द्वारा पारित विधेयकों के विधि बनने की राह में राज्य-सभा स्थायी अवरोध पैदा नहीं कर सकती।

(३) वित्त-सम्बन्धी अधिकार—इस सम्बन्ध में तो राज्य-सभा सर्वथा क्षति-पूर्ण है। हमने अभी देखा है कि धन-विधेयक राज्य-सभा में सर्वप्रथम उपस्थित भी नहीं किये जा सकते और राज्य-सभा धन-विधेयकों के मामले में सिर्फ १४ दिनों का विलम्ब कर सकती है।

(४) संविधान में संशोधन का अधिकार—इस सम्बन्ध में राज्य-सभा को लोक-सभा के बराबर ही अधिकार है। संशोधन-विधेयक पहले राज्य-सभा में ही उपस्थित किया जा सकता है। कोई भी संशोधन-विधेयक तभी पारित संमत्ता जायगा जबकि वह प्रत्येक सदन की सदस्य-संख्या के बहुमत और मतदान में भाग लेनेवाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत में स्वीकृत हो।

यद्यपि संविधान इस-प्रश्न पर मौन है कि दोनों सदनों में किसी संशोधन विधेयक पर मतान्तर की दशा में क्या होगा, तथापि इस दशा में भी वही होगा, जो साधारण विधेयक पर दोनों सदनों में मतान्तर की दशा में होगा। इससे राज्य-सभा की स्थिति इस सम्बन्ध में भी निर्बल हो जाती है।

(५) अन्य अधिकार—उपयुक्त चार प्रकार के अधिकारों के अलावा राज्य-सभा को कुछ और भी अधिकार प्रदत्त हैं जो या तो लोक-सभा के अधिकारों के बराबर हैं या उससे अधिक ।

राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग लगाने के अधिकार के सम्बन्ध में राज्य-सभा और लोक-सभा दोनों की स्थिति समान ही है ।—यदि इस विषय पर दोनों सदनों में मतान्तर हो, तो क्या होगा ? संविधान इस प्रश्न पर मौन है । लेखक की राय में इसे भी विधायिका प्रक्रिया ही माना जाना चाहिए और राष्ट्रपति द्वारा आयोजित संयुक्त बैठक के द्वारा ही इस प्रश्न को भी हल किया जाना चाहिए ।

उच्चतम न्यायालय या उच्च न्यायालय के किसी भी न्यायाधीश को हटाने का अधिकार लोक-सभा के साथ राज्य-सभा को भी है । आपात-काल की उद्घोषणाओं की स्वीकृति दोनों सदनों से ली जायगी । राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति दोनों के निर्वाचन में भी दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं ।

उपराष्ट्रपति को अपदस्थ करने के प्रस्ताव को प्रारम्भ करने का अधिकार राज्य-सभा को ही है । इसी प्रकार, धारा २४९ के अनुसार राष्ट्रीय हित में राज्य-सूची के विषयों को समग्रतः सूची में हस्तान्तरित करने का अधिकार सिर्फ राज्य-सभा को ही है । फिर, एकटकासीन अवस्था की घोषणा होने पर, दो महीने के भीतर, अगर लोक-सभा उस घोषणा को स्वीकृत करने के पहले ही भंग हो जाय, तो उस घोषणा को अनुमोदित करने का भी अधिकार सिर्फ राज्य-सभा को ही है ।

राज्य-सभा की स्थिति—राज्य-सभा के अधिकारों के उपर्युक्त विवरण के फलस्वरूप हम पाते हैं कि लगभग सभी क्षेत्रों में इसे गौण ('Secondary') अधिकार प्राप्त हैं । इसे 'संसार' को केंद्रित निम्नतम उच्च सदन (Weakest Second chamber) कहना कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी । कुछ लेखकों ने इसे 'भारतीय संविधान का अलंकार-मात्र' (Mere ornamental piece of the constitution) कहा है । डॉ० एम० पी० शर्मा के अनुसार भारतीय राज्य-सभा दिसदनात्मक ससद् के आधुनिक फैशन की पूर्ति-मात्र है ।

क्या राज्य-सभा को उठा देना चाहिए ?—प्रश्न उठता है कि जब राज्य-सभा को केवल एक परामर्शदाता की भूमिका का ही सम्पादन करना था और जल्दीबाजी में बनाये गये कानूनों पर यदा-कदा रोक-थाम लगाना था तब भी उसने 'सिर्फ सुधार' करना ही था, तो आखिर संविधान-निर्माताओं ने इस सदन की व्यवस्था ही क्यों की ? साथ-ही-साथ अगर भूल से या अन्य कारणवश इस सभा का निर्माण ही भ्रष्ट था, तो इसे अब भी क्यों न उठा दिया जाय ?

। हमारे सविधान-निर्माताओं ने राज्य-सभा की स्थापना इसलिए की थी कि इसमें भारत-संघ की इकाइयों का समुचित प्रतिनिधित्व हो। इस मतव्य के अलावा उनका उद्देश्य यह भी था कि देश के कुछ विद्वान्, अनुभवी तथा गण्य-मान्य व्यक्ति, जो कि सक्रिय राजनीति से दूर भागते हों, कानून-निर्माण-कार्य में सहयोग दे सकें।

इन दोनों उद्देश्यों के अतिरिक्त राज्य-सभा के निर्माण के पक्ष में वे सभी तर्क उपस्थित किये जाते हैं, जो कि द्विसदनात्मक संसद् के पक्ष में दिये जाते हैं।

आलोचकों द्वारा उपर्युक्त सभी उद्देश्यों के आधार पर राज्य-सभा को दोष-पूर्ण बताया गया है। इन लोगों का कहना है कि भारत-संघ की सभी इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व नहीं दिये जाने के कारण संघीय सिद्धान्त का उल्लंघन हुआ है। राज्य-सभा की रचना में जनसंख्या को जो आधार माना गया है, उसकी आलोचना की जाती है और कहा जाता है कि जनसंख्या के आधार पर तो लोक-सभा का संगठन होता ही है। इसके अलावा राज्य-सभा के सदस्यों की निर्वाचन-प्रणाली की भी आलोचना की गई है। कहा गया है कि राज्यों की विधान-सभाओं द्वारा निर्वाचित होने के कारण राज्य-सभा के सदस्य भारत-संघ की इकाइयों का पूर्ण प्रतिनिधित्व नहीं कर उन विधान-सभाओं की विभिन्न पाटियों का ही प्रतिनिधित्व करते हैं। इन तर्कों के आधार पर इन आलोचकों द्वारा यह दावा किया जाता है कि भारतीय राज्य-सभा एक संघ-शासन के सिद्धान्तों के अनुरूप संगठित नहीं है।

जहाँ तक सक्रिय राजनीति से दूर भागनेवाले विद्वानों और विभिन्न क्षेत्रों में ख्यातिप्राप्त विशिष्ट व्यक्तियों के कानून-निर्माण-सम्बन्धी कार्यों में सहयोग का प्रश्न है, आलोचकों का कहना है कि ऐसे लोगों की संख्या बहुत ही कम है। ऐसे सिर्फ १२ सदस्यों का मनोनयन राष्ट्रपति द्वारा होता है। २५० सदस्यों के सदन में १२ सदस्यों की स्थिति 'ऊंट के मुँह में जीरे का फोरन' वाली कहावत को चरितार्थ करती है। जहाँ तक ऐसे लोगों का शेष २३८ सदस्यों में निर्वाचित हो सकने का प्रश्न है, वह भी असंभव है, क्योंकि विभिन्न पाटियों अपने दलीय लोगों को, जिन्हें लोक-सभा या राज्यों की विधान-सभाओं और परिषदों में जगह नहीं मिल सकी, राज्य-सभा में भेजती है। इसका नतीजा यह होता है कि अवकाश-प्राप्त कूटनीतिज्ञ, अनुभवी राजनीतिज्ञ तथा कानूनवेत्ता लोग राज्य-सभा के सदस्य नहीं हो सकते हैं।

भारतीय राज्य-सभा के विरुद्ध इन विशेष आलोचनाओं के अतिरिक्त वे सभी साधारण या सामान्य तर्क उपस्थित किये जाते हैं, जो किसी भी ऊपरी सदन (Upper Chamber) की स्थापना के विरुद्ध किये जाते हैं। जैसे कि, 'अधि

ऊपरी सभा निचली सभा के साथ सहमत है, तो राज्य-सभा निरर्थक है, और यदि वह विरुद्ध है तो केवल शैतानी कर सकती है ।'

यह भी कहा गया है कि उच्च सदनों के सदस्य अप्रत्यक्ष प्रणाली से निर्वाचित होने के कारण अधिकांशतः प्रतिक्रियावादी एवं रूढ़िवादी होते हैं और शासन-सुधार के कार्यों में बाधा डालते हैं । फिर, उच्च सदन की अनावश्यकता इस आधार पर अनुमोदित की गई है कि निम्न सदन के शीघ्र अविवेकपूर्ण कार्यों और विधेयको पर रोक-थाम करने या उनमें सुधार करवाने के लिए पार्टी, प्रेस, सभाएँ, संस्थाएँ, आन्दोलन तथा न्यायालय तो हैं ही ।

आलोचकों का यह भी कहना है कि वर्तमान समय में राज्य-सभा कानून-निर्माण-सम्बन्धी कार्यों में और देश के प्रशासन में रुकावट नहीं डाल रही है, उसकी वजह है कि लोक-सभा और राज्य-सभा दोनों में एक ही पार्टी, यानी कांग्रेस को स्पष्ट बहुमत प्राप्त है । इन लोगों का कहना है कि जब ससद् में एक पार्टी का बहुमत नहीं होगा और लोक-सभा किसी विषय पर आपस में ही तीव्र रूप से विभाजित रहेगी, तब वैसी दशा में राज्य-सभा गतिरोध पैदा कर सकती है । जबतक ससद् के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक राज्य-सभा बनाम लोक-सभा के आधार पर नहीं होगी, तबतक संयुक्त बैठक में भी एक विचित्र परिस्थिति पैदा हो सकती है ।

जहाँ तक राज्य-सभा द्वारा लोक-सभा की निरंकुशता (Absoluteness) पर नियन्त्रण रखने की बात है, राज्य-सभा को उसनी शक्ति ही नहीं है कि वह लोक-सभा से टकराने की हिम्मत कर सकेगी ।

उपर्युक्त तर्कों के आधार पर कुछ आलोचकों ने यह दावा किया है कि राज्य-सभा की कोई वास्तविक उपयोगिता नहीं है । यह राष्ट्र के राजस्व पर एक भार-मात्र है । इससे लाभ के बदले नुकसान है, क्योंकि व्यर्थ ही विधायक कार्यों में दुहराव होता है, समय और धन का अपव्यय होता ही है, कानून बनने में देर भी होती है ।

इस प्रकार राज्य-सभा को उठा दिये जाने के पक्षवाले लेखकों और आलोचकों का कहना है कि इस सभा के द्वारा न तो भारत-संघ की इकाइयों का समुचित और पर्याप्त प्रतिनिधित्व ही होता है, यह सचीय सिद्धान्त की रक्षा भी नहीं करती है और न विधायन और प्रशासन में निस्सन्देह रूप से गतिरोध पैदा नहीं करनेवाली संस्था ही है । यह लोक-सभा की निरंकुशता पर भी कोई प्रभावशाली नियन्त्रण या रोक नहीं लगा सकती है ।- तो फिर, इसे क्यों न उठा दिया जाय ? यदि इसे उठा भी दिया जायगा तो भारतीय शासन-व्यवस्था के कार्यकरण में किसी प्रकार का अन्तर नहीं आयगा ।

राज्य-सभा के रखे जाने के पक्ष में भी दलीलें दी गई हैं, जो निम्नलिखित हैं—

राज्य-सभा का संगठन आखिरी मूँदकर सिर्फ जनसंख्या के आधार पर ही नहीं किया गया है। साथ-ही-साथ जबकि भारत-संघ की इकाइयों में तीव्र विभिन्नताएँ हैं, वैसी दशा में उन्हें समान प्रतिनिधित्व देना ठीक नहीं था। इसी प्रकार, वालिंग-मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष चुनाव करना भी ठीक नहीं था; क्योंकि जान-बूझकर राज्य-सभा को एक गौण सदन (Secondary Chamber) ही बनाया गया। यदि मनोनीत सदस्यों की संख्या और भी बढ़ा दी जाती, तो और भी अधिक आलोचना होती, प्रगतिवादिता के नाम पर।

इन सब तर्कों के अलावा वे सभी तर्क दिये जाते हैं, जो उच्च सदन की स्थापना के पक्ष में दिये जाते हैं। अर्थात्, अविवेकपूर्ण और जल्दीबाजी में बनाये गये कानूनों में संशोधन किया जा सकता और उनके पारित होने में देर किया जा सकता इत्यादि।

उपयुक्त तर्कों के अतिरिक्त, राज्य-सभा की उपयोगिता के पक्ष में सबसे बड़ी दलील यह दी जाती है कि यह सभा राष्ट्रपति के संकेटकालीन अधिकारों के दुरुपयोग पर एक जवरदस्त रोक है। स्मरण रहे कि राष्ट्रपति लोक-सभा को विघटित कर सकता है, लेकिन राज्य-सभा एक स्थायी सदन होने के कारण पूर्ण-रूपेण कभी विघटित नहीं होती। राष्ट्रपति द्वारा की गई आपातकालीन घोषणा दो महीनों के अन्दर संसद् के दोनों सदनों से स्वीकृत होने पर ही अधिक दिनों के लिए लागू रह सकेगी। राष्ट्रपति लोक-सभा को विघटित कर अपना रास्ता साफ कर सकता है, लेकिन राज्य-सभा उसके तानाशाह बनने की योजनाओं में बहुत बड़ी रुकावट सिद्ध होगी।

राज्य-सभा के पिछले छ वर्षों के कार्यकरण के आधार पर भी इसकी निरर्थकता सिद्ध नहीं की जा सकती। इस लेखक की राय में यह कहना कि आज तक राज्य-सभा में किसी भी विधेयक पर ऐसा सर्वांगीण वाद-विवाद नहीं हुआ, जो उत्कृष्टता तथा विद्वत्ता के लिए जगत्-प्रसिद्ध हो, सर्वथा निराधार और असत्य है। बीते दिनों में कितनी ही बार ऐसे अवसर आये हैं, जबकि किसी प्रश्न पर राज्य-सभा में हुए वाद-विवाद का स्तर लोक-सभा के वाद-विवाद के स्तर की अपेक्षा ऊँचा रहा है।

इसी प्रकार, बीते दिनों में राज्य-सभा लोक-सभा की सेविका बनकर भी नहीं रही है। यह सच है कि किसी भी अवसर पर उसने किसी विधेयक या विषय पर लोक-सभा से मतान्तर की दशा में गतिरोध पैदा नहीं किया है। इस लेखक की

राय में यह तर्क बलवन्त है कि राज्य-सभा की उपयोगिता के पक्ष में है, न कि विपक्ष में । राज्य-सभा अपने अधिकारों तथा सम्मान के प्रति बराबर सतर्क रही है । यहाँ तक कि दो बार अपनी प्रतिष्ठा के प्रश्न पर राज्य-सभा लोक-सभा से झगड़ तक पड़ी और प्रधान मंत्री तथा उपराष्ट्रपति के बीच-बचाव करने से यह गतिरोध उग्र रूप धारण नहीं कर सका । अतः यह भी नहीं कहा जा सकता है कि राज्य-सभा लोक-सभा के रबर-स्टाम्प (Rubber Stamp) की तरह काम कर रही है ।

द्विसदनात्मक संसद् के आधुनिक फैशन ( Fashion ) की पूति भी एक अलंकार मात्र बनी रह जाय, तो भी इसे सर्वथा निरर्थक नहीं कहा जा सकता, क्योंकि अलंकारों की भी उपयोगिता होती है और उसका भी अपना विशिष्ट महत्त्व होता है ।

उपयुक्त तर्कों के आधार पर राज्य-सभा को उठा देना उचित नहीं जान पड़ता है । इस लेखक की व्यक्तिगत सम्मति में निकट भविष्य में राज्य-सभा को उठा देना न तो संभव ही है और न वाञ्छनीय ही ।

राज्य-सभा का उठा दिया जाना संभव इसलिए नहीं है कि द्विसदनात्मक संसद् आजकल की फैशन हो गई है । आधुनिक युग में उच्च सदनों का होना प्रायः 'आवश्यक बुराई' सा हो गया है और दिखाई पड़नेवाले भविष्य में उच्च सदन अवश्य ही ठहरने को हैं ।<sup>२</sup> ( "Bicameral Legislatures have become the fashion of the day. In modern times the presence of upper chambers has become almost a 'necessary evil' and therefore in the foreseeable future they have come to stay.")

पहली बार वित्त-मंत्री के एक वक्तव्य पर । वित्त-मंत्री राज्य-सभा के सदस्य थे । उनके द्वारा राज्य-सभा में कही गई बात पर शरतफहमी हो गई और लोक-सभा ने स्पष्टीकरण के लिए उन्हें अपने सदन में उपस्थित होने को कहा । राज्य-सभा ने उन्हें ऐसा करने से रोक दिया, क्योंकि वे राज्य-सभा के सदस्य थे, न कि लोक-सभा के ।

दूसरी बार लोक-लेखा-समिति (Public Accounts Committee) के सात प्रतिनिधियों के चुनाव पर, लोक-सभा ने राज्य-सभा से इस कमिटी में सात सदस्य भेजने का अनुरोध किया । लेकिन राज्य-सभा ने अपनी अनिच्छा प्रकट कर दी, इस वजह से कि लोक-लेखा-समिति सर्वोच्च संसद् की कमिटी न होकर सिर्फ लोक-सभा की ही कमिटी थी ।

Writer's personal remark.



## लोक-सभा तथा राज्य-सभा का आपसी सम्बन्ध

( Mutual Relations of the Lok Sabha and the Rajyasabha )

लोक-सभा और राज्य-सभा के आपसी सम्बन्ध के बारे में भी प्रश्न पूछे जाते हैं। यद्यपि इस सम्बन्ध की चर्चा लोक-सभा के अध्ययन के पश्चात् ही होनी चाहिए थी, तथापि विद्यार्थियों की सुविधा के लिए इसी स्थल पर हम इसका वर्णन कर देते हैं।

प्रधान मंत्री श्रीनेहरू ने ६ मई, १९५३ ई०, को भारतीय ससद् के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में भाषण करते हुए कहा था कि 'सविधान दोनों सदनों को समान मानता है, केवल वित्तीय विषय लोक-सभा के ही अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत हैं।'<sup>१</sup>

श्रीनेहरू की उपर्युक्त उक्ति पूर्णतः सच नहीं कही जा सकती है। इसकी परीक्षा हम नीचे करेंगे—

(१) धन-विधेयको के सम्बन्ध में ( With regard to Money Bills)—यह जानी हुई बात है कि धन-विधेयको के बारे में राज्य-सभा की शक्तियाँ नहीं के बराबर हैं। धन-विधेयक केवल लोक-सभा में ही सबसे पहले प्रस्तुत किया जा सकता है। अर्थात् इस प्रकार के विधेयक राज्य-सभा में सबसे पहले उपस्थित ही नहीं किये जा सकते। कोई विधेयक धन-विधेयक है या नहीं, इस प्रश्न का अन्तिम निर्णय भी लोक-सभा के अध्यक्ष द्वारा ही होगा।

लोक-सभा द्वारा पारित होकर धन-विधेयक राज्य-सभा में अवश्य भेजे जायेंगे। राज्य-सभा को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह उन विधेयको में जो उचित सशोधन या सुधार समझे, उसकी सिफारिशों के साथ १४ दिनों के अन्दर उस धन-विधेयक को लोक-सभा के यहाँ विचारार्थ लौटा दे। लेकिन, राज्य-सभा की सिफारिशों को मानना या न मानना लोक-सभा की स्वेच्छा पर है। इस बार लोक-सभा जिस रूप में उस धन-विधेयक को पास करेगी, उसी रूप में वह विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित हुआ माना जायगा।

यदि राज्य-सभा किसी धन-विधेयक को १४ दिनों के भीतर वापस नहीं करे, तो भी उस दशा में लोक-सभा द्वारा पास किया हुआ धन-विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित समझा जायगा।

१. "The constitution treats the two Houses equally except in certain financial matters which are to be the sole purview of the House of the people"  
—Mr. Nehru, on 6th May 1953.

इस प्रकार, जहाँ तक धन विधेयकों का सम्बन्ध है, श्रीनेहरू का उपर्युक्त कथन अक्षरशः सही है। इस मामले में राज्य-सभा ठीक ही सर्वथा अशक्त है। धन-विधेयकों को अस्वीकार कर सकने की बात कौन कहे, लोक-सभा की इच्छा के विरुद्ध उनमें संशोधन कर सकने का भी अधिकार राज्य-सभा को नहीं है।

(१) साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में (With regard to Non-Money or Ordinary Bills) — उपरी सतह पर ही देखने से श्रीनेहरू का कथन सत्य जान पड़ता है। संविधान के अनुसार कोई भी साधारण विधेयक संसद् द्वारा तद्वत पारित नहीं समझा जायगा जबतक कि वह लोक-सभा के अलावा राज्य-सभा से भी (अर्थात् दोनों सदनों से) स्वीकृत न किया जाय। सम्भवतः, यही प्रावधान, कि राज्य-सभा की स्वीकृति के बिना कोई विधेयक कानून का रूप धारण नहीं कर सकता, श्रीनेहरू के ध्यान में रहा होगा, जब उन्होंने कहा कि साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में राज्य-सभा और लोक-सभा की शक्तियाँ बराबर हैं।

साधारण विधेयकों के कानून बनने की प्रक्रिया पर एक गहरी दृष्टि डालने पर पता चलता है कि इस सम्बन्ध में भी लोक-सभा की अपेक्षा राज्य-सभा शक्तिहीन है। राज्य-सभा साधारण विधेयक को ६ महीने से अधिक समय तक पारित होने से नहीं रोक सकती। यदि किसी साधारण विधेयक को लेकर दोनों सदनों में तीव्र मतान्तर हो और संवैधानिक गतिरोध उत्पन्न हो जाय, तो वंसी दशा में राष्ट्रपति दोनों सदनों की एक संयुक्त बैठक बुलायगा, जिसका सभापनित्व लोक-सभा के अध्यक्ष करेंगे और उसमें बहुमत से जो निर्णय होगा, वही अन्तिम निर्णय माना जायगा।

इस व्यवस्था के कारण साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में राज्य-सभा के अधिकार सिर्फ देखने में ही बराबर हैं, असलियत में नहीं। हम जानते हैं कि लोक-सभा के सदस्यों की संख्या राज्य-सभा के सदस्यों की संख्या से दुगुनी है, अतः किसी भी संयुक्त बैठक में यदि लोक-सभा अपने में दुरी तरह से विभाजित नहीं हो, तो साधारण विधेयकों के बारे में भी राज्य-सभा की इच्छा के विरुद्ध स्वेच्छानुसार ही निर्णय ले सकती है।

इस प्रकार, साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में भी राज्य-सभा को लोक-सभा के समान अन्तिम निर्णय ले सकने का अधिकार नहीं है। हाँ, इतना अवश्य है कि धन-विधेयकों के मामले में राज्य-सभा की जिस प्रकार की अवहेलना की जा सकती है, उस प्रकार की अवहेलना साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में नहीं।

(२) अन्य विधायिनी प्रक्रियाओं के सम्बन्ध में (With regard to other Legislative procedures) — हम जानते हैं कि संविधान में संशोधन किये जाने तथा राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाहियों के किये जाने के सम्बन्ध में राज्य-सभा को

लोक-सभा के समान ही अधिकार प्राप्त है। लेकिन इन विषयों पर भी यदि दोनों सदनों में गतिरोध होगा, तो फिर लोक-सभा की इच्छा ही मान्य होगी। यद्यपि कि संविधान इन मामलों में मौन है।

राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचन में तथा उच्चतम न्यायालयों के न्यायाधीशों का अपदन्त्य किये जाने में राज्य-सभा को लोक-सभा के बराबर अधिकार प्राप्त है। इसी प्रकार, राष्ट्रपति द्वारा की गई आपात-काल की उद्घोषणाओं की स्वीकृति लोक-सभा और राज्य-सभा दोनों से ही ली जायगी।

इस सम्बन्ध में यह विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि एक-दो विषय ऐसे हैं, जिन पर राज्य-सभा को लोक-सभा की अपेक्षा अधिक अधिकार है। जैसे, उपराष्ट्रपति को अपदन्त्य करने के प्रस्ताव का प्रारम्भ करने का अधिकार राज्य-सभा को ही है। राष्ट्रीय हित में राज्य-सभा के विषयों को ममवर्ती सूची में हस्तान्तरित करने का अधिकार निर्यात राज्य-सभा को ही है। इसी प्रकार, लोक-सभा के विघटित रहने पर या आपातकालीन उद्घोषणा होने के बाद दो महीने के अन्दर विघटित हो जाने पर राष्ट्रपति द्वारा की गई आपातकालीन उद्घोषणाओं की स्वीकृति भी राज्य-सभा से ही ली जायगी।

अतः, जहाँ तक अन्य विधायिनी प्रक्रियाओं का सवाल है, श्रीनेहरू का कथन बहुत दूर तक ठीक ही है।

(४) कार्यपालिका-अधिकार-सम्बन्धी (With regard to Executive Powers)—इस सम्बन्ध में यद्यपि मंत्री या आवश्यकता या पदों पर प्रधान मंत्री भी, राज्य-सभा के सदस्यों में से नियुक्त किये जा सकते हैं, फिर भी संविधान के अनुसार मन्त्रिपरिषद् को लोक-सभा के प्रति उत्तरदायी ठहराये जाने के कारण राज्य-सभा की स्थिति बहुत ही फीकी पड़ जाती है। यद्यपि राज्य-सभा ने भी कार्यकारिणी से प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछे जा सकते हैं और मन्त्रिपरिषद् के विरुद्ध 'काम रंजो', 'निन्दा' तथा 'अविश्वास' के प्रस्ताव भी पास किये जा सकते हैं, लेकिन इससे मन्त्रिपरिषद् अपने पद से अपदन्त्य नहीं होगी।

अतः, जहाँ तक कार्यपालिका-कृत्य का सवाल है, राज्य-सभा लोक-सभा के समान शक्तिशाली नहीं है। इस सम्बन्ध में उसका लोक-सभा से अधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली नहीं होना ही स्वाभाविक और सवधानिक है।

लोक-सभा और राज्य-सभा के विभिन्न आपसी सम्बन्धों के उपर्युक्त विवरण के आधार पर हम इसी निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि निर्यात विषयों पर ही लोक-सभा राज्य-सभा से अधिक शक्तिशाली नहीं है, वरन् अन्य बातों में भी। भारतीय संसद

के दोनों सदनों में से लोक-सभा ही प्रभावी तथा प्रमुख सदन है। राज्य-सभा की सापेक्षिक शक्तिहीनता स्पष्ट दृष्टिगोचर होती है। राज्य-सभा 'केवल द्वितीय सदन ही नहीं है, बरन् एक गौण सदन भी है।' (It is not only a Second Chamber but a Secondary Chamber as well)

### प्रश्न

१. राज्य-सभा की रचना, उसके अधिकारों एवं कृत्यों की विवेचना कीजिए।  
Describe the composition, powers and functions of the Council of States (Rajyasabha).

२. राज्य-सभा के अधिकारों का वर्णन कीजिए। क्या आपकी सम्मति में इसे उठा देना उचित होगा ?

Discuss the powers of the Council of States (Rajyasabha) Will it be proper, in your opinion, to abolish it ?

३. राज्य-सभा की रचना कैसे होती है ? लोक-सभा तथा राज्य-सभा के आपसी या पारस्परिक सम्बन्धों का वर्णन कीजिए।

How is the Council of States (Rajyasabha) composed ?  
Discuss the mutual relations between the Loksabha and the Rajyasabha.



द्विसदनात्मक भारतीय संसद् के निम्न या प्रथम (Lower or First) सदन ( House or Chamber ) को लोक-सभा<sup>१</sup> की सजा दी गई है। वयस्क-मताधिकार के आधार पर निर्वाचित, भारतीय जनता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व करने वाली, भारतीय संसद् का यह प्रभावी और प्रमुख सदन स्वभावतः भारतीय शासन तथा राजनीति का 'गुरुत्व-केन्द्र' (Centre of Gravity) है। जैसा इसके नाम से ही परिलक्षित होता है, लोक-सभा को 'भारतीय जनता की सर्वप्रभुत्व-सम्पन्नता के सिद्धान्त का प्रत्यक्ष मूर्त रूप कहा जा सकता है।'

### लोक-सभा का संगठन

(१) सदस्य-संख्या—लोक-सभा के सदस्यों की संख्या अधिक-से-अधिक ५२५ तक हो सकती है। इनमें से अधिकतम ५०० तक भारत संघ के अन्तर्गत विभिन्न राज्यों के मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने जायेंगे और शेष २५ भारत-राज्य के संघ-क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने के लिए ऐसे ढंग से चुने जायेंगे, जैसा संसद् कानून बनाकर निर्धारित करे।

मूल संविधान की धारा ८१ के अनुसार लोक-सभा के सदस्यों की अधिकतम संख्या ५०० तक ही हो सकती थी। सन् १९५६ ई० के संविधान (सप्तम) संशोधन-अधिनियम के अनुसार इस संख्या में २० की वृद्धि कर दी गई।

इसी प्रकार सन् १९६२ ई० के चौदहवें संशोधन के द्वारा लोक-सभा के सदस्यों की संख्या ५२० से बढ़ाकर ५२५ कर दी गई। -

लोक-सभा की सदस्यता के लिए भारत-संघ के अन्तर्गत प्रत्येक राज्य को एक निश्चित संख्या दे दी (allotted) जाती है। इन संख्याओं का निर्धारण इस हिसाब से किया जाता है कि प्रत्येक राज्य की आबादी और उस राज्य द्वारा चुने जानेवाले सदस्यों की संख्या में जो अनुपात हो, वह अनुपात ब्यासम्भव सभी राज्यों के लिए समान हो।

(२) अल्पसंख्यकों के लिए सरक्षण—लोक-सभा के लिए भारत संघ के अन्तर्गत विविध राज्यों से जो अधिक-से-अधिक ५०० सीटें होंगी, उनमें से कुछ सीटें (क) अनुसूचित जातियों ( Scheduled castes ), (ख) आसाम के आदिम-

<sup>१</sup> इसका अंगरेजी नाम ( The House of the People ) था, लेकिन अब अंगरेजी में भी इसे 'Lok Sabha' लिखा जाने लगा है।

जाति-क्षेत्रों को छोड़कर अन्य अनुसूचित आदिम जातियों और (ग) आसाम के स्वायत्त जिलों की अनुसूचित आदिम जातियों के लिए सुरक्षित रखी जायेंगी।

ऐसा संरक्षण (Reservation) इन जातियों के अल्पसंख्यक (Minority) और पिछड़ी दशा में होने के कारण किया गया। साथ-ही-साथ यह संरक्षण इन जातियों की जनसंख्या के आधार पर होगा। अर्थात्, इन जातियों की जनसंख्या और इनके राज्यों (जिस राज्य में बसते होंगे) की जनसंख्या में जो अनुपात होगा, वही अनुपात, यथासंभव, इन जातियों के लिए सुरक्षित सीटों की संख्या और लोक-सभा के लिए उस राज्य की कुल सीटों की संख्या में होगा।

अनुसूचित जातियों और अनुसूचित आदिम जातियों के लिए उपर्युक्त संरक्षण के अलावा ऐंग्लो-इंडियन समुदाय (Anglo-Indian Community) के लिए भी विशेष प्रावधान किया गया है। संविधान की धारा ३३१ के अनुसार अगर राष्ट्रपति की सम्मति में जनता द्वारा चुने गये सदस्यों में ऐंग्लो-इंडियन समुदाय का उचित प्रतिनिधित्व लोक-सभा में नहीं हुआ हो, तो उस समुदाय के प्रतिनिधित्व के लिए अधिक से अधिक दो सदस्य राष्ट्रपति मनोनीत कर सकता है। ऐसे दो सदस्य भारत-संघ के अन्तर्गत १६ राज्यों में प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों से चुने जानेवाले अधिकतम ५०० सदस्यों के अलावा होंगे।

संविधान की ३३०वीं तथा ३११वीं धारा के अनुसार क्रमशः अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित आदिम जातियों के लिए सीटों के संरक्षण का तथा ऐंग्लो-इंडियन समुदाय के लिए मनोनयन का प्रावधान लागू होने के बाद १० वर्षों (अर्थात्, २६ जनवरी १९६० ई०) तक ही रहना चाहिए था। लेकिन दिसम्बर, १९५६ ई० में हुए संविधान के अष्टम संशोधन के अनुसार यह अवधि अगले १० वर्षों के लिए और (अर्थात् २६ जनवरी, १९७० ई० तक) बढ़ा दी गई है।

(३) निर्वाचन-प्रणाली—लोक-सभा के सदस्यों के निर्वाचन के लिए प्रत्येक राज्य को प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों (Territorial Constituencies) में बाँटा जाता है। इन निर्वाचन-क्षेत्रों की रचना निर्वाचन आयोग (Election Commission) द्वारा की जाती है। प्रत्येक राज्य का निर्वाचन-क्षेत्रों में बाँटवारा इस तरह होगा कि प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र की जनसंख्या और उस निर्वाचन-क्षेत्र के लिए निर्दिष्ट लोक-सभा की सदस्य-संख्या में जो अनुपात हो, वह अनुपात यथासंभव पूरे राज्य में समान हो।

किस राज्य को कितनी सभा दी जायगी और निर्वाचन-क्षेत्रों के निर्माण में कितनी भूमि (Territory) को इकाई (Unit) माना जायगा, इन सब मामलों के निर्धारण में वही जनसंख्या आधार मानी जायगी, जो निर्वाचन के ठीक

पहले की जन-गणना (Census) के प्रकाशित आँकड़ों द्वारा जानी गई (Ascertained) हो।

प्रत्येक जन-गणना के पूर्ण होने पर, संसद् के कानून के निर्धारित दंग और प्राधिकार द्वारा, लोक-सभा के लिए राज्यों को दी गई जगहों (Seats) और प्रत्येक राज्य के प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों के बँटवारे में पुनः हेर-फेर किया जायँगे, परन्तु इसका प्रभाव उस समय की लोक-सभा पर नहीं, बल्कि उस लोक-सभा की अवधि पूर्ण होने तथा विघटन के बाद नई लोक-सभा की रचना पर पड़ेगा।

संविधान के मौलिक रूप में लोक-सभा के लिए निर्धारित हेतुवाले निर्वाचन-क्षेत्रों की जनसंख्या के लिए भी प्रावधान था। उस प्रावधान के अनुसार प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र का निर्माण इस प्रकार किया जाना चाहिए था कि प्रत्येक साठे सात लाख की जनसंख्या के लिए कम-से-कम एक सदस्य और प्रत्येक पाँच लाख की जनसंख्या के लिए अधिक-से-अधिक एक सदस्य होता।

सन् १९५० ई० के संविधान (द्वितीय)-मसोधन-अधिनियम द्वारा साठे सात लाख पर कम-से-कम एक सदस्य होने के उपबन्ध का अन्त कर दिया गया। इसी प्रकार सन् १९५६ ई० के संविधान (सप्तम)-मसोधन-अधिनियम द्वारा प्रत्येक पाँच लाख पर अधिक-से-अधिक एक सदस्य के प्रावधान को भी उठा दिया गया।

सन् १९५६ ई० के संविधान (सप्तम) मसोधन के पहले निर्वाचन-क्षेत्रों के निर्माण के लिए एक राज्य को दूसरे राज्य के साथ (जैसे, बिहार को उत्तर-प्रदेश के साथ, या पश्चिम-बंगाल को बिहार के साथ) मिला दिये जाने की जो व्यवस्था थी, अब उसका भी अन्त कर दिया गया है। अब एक ही राज्य को कई निर्वाचन-क्षेत्रों में बाँटा जा सकेगा।

राज्यों से निर्वाचित होनेवाले लोक-सभा के सदस्यों का निर्वाचन कैसे होगा, इसकी चर्चा ऊपर की गई है। अब प्रश्न यह बनता है कि संघ-क्षेत्रों (Union Territories) का प्रतिनिधित्व करनेवाले लोक-सभा के सदस्य कैसे चुने जाते हैं? संविधान के अनुसार, संसद् द्वारा इस सम्बन्ध में बनाये गये कानून के अनुसार इस प्रश्न का समाधान होगा।

भारतीय संसद् ने कानून द्वारा यह व्यवस्था की है कि दिल्ली, हिमाचल-प्रदेश, त्रिपुरा और मणिपुर से लोक-सभा के लिए सदस्यों का चुनाव जनता उन्नीस से करे, जैसे राज्यों की जनता करती है। लेप्चिन, अंडमन-निकोबार और लक्षद्वीप, मिनीकोय और अमीनदीवी के प्रतिनिधियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत होने पर की जाय।

इस सम्बन्ध में यह भी स्मरण रखना है कि अबतक जम्मू-कश्मीर राज्य के प्रतिनिधियों का चुनाव, भारत-संघ के अन्य १४ राज्यों की तरह, प्रादेशिक

निर्वाचन-क्षेत्रों के द्वारा प्रत्यक्ष रूप से वहाँ की जनता द्वारा नहीं होता है, वरन् जम्मू-कश्मीर के व्यवस्थापन-विभाग के परामर्श के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा मनेनीत किया जाता है। नागालैंड के लिए एक सदस्य को राष्ट्रपति मनेनीत करता है।

लोक-सभा के सदस्यों की संख्या की चर्चा करते समय ही कहा जा चुका है कि लोक-सभा भारत की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से गठित होती है फिर भी, यहाँ साफ-साफ दुहरा देना अनावश्यक नहीं होगा कि (१) राज्यों में जम्मू-कश्मीर और नागालैंड, (२) सघ-क्षेत्रों में अदमन-निकोबार और लक्षद्वीप-अमीनदीवी, (३) आसाम के वर्ग 'स' के जनजाति-क्षेत्र, और (४) ऐंग्लो-इंडियन-समुदाय के मनेनीत प्रतिनिधियों को छोड़कर वर्तमान लोक-सभा के सभी सदस्य बालिग-मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित सदस्य हैं।

(४) निर्वाचन-प्रणाली की मुख्य बातें—

(क) प्रत्यक्ष चुनाव (Direct Election)—लोक-सभा के सदस्यों का चुनाव भारत की जनता द्वारा प्रत्यक्ष तरीके (Direct Method) से होगा। अर्थात्, इसके लिए किसी अप्रत्यक्ष तरीके, जैसे निर्वाचक-मण्डल (Electoral College) इत्यादि का उपयोग नहीं किया जा सकेगा।

(ख) वयस्क मताधिकार—लोक-सभा के सदस्यों के निर्वाचन के लिए जिस प्रणाली को अपनाया गया है, उसमें सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि भारत के प्रत्येक वयस्क (जो २१ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो) नागरिक को वोट देने का अधिकार दिया गया है। इस वयस्क-मताधिकार के फलस्वरूप इस समय भारत की जन-संख्या के ५० प्रतिशत के लगभग (लगभग १८६ करोड़) व्यक्तियों को लोक-सभा के लिए सदस्य चुनने का अधिकार है।

स्मरण रहे कि सन् १९१६ और १९३५ ई० के भारत-सरकार-अधिनियमों के अनुसार भारतीय जनता के क्रमशः ३ और १३ प्रतिशत व्यक्तियों को ही वोट देने का अधिकार प्राप्त था, क्योंकि उन अधिनियमों के अनुसार निर्वाचक होने के लिए सम्पत्ति, आमदनी, साक्षरता, पद, उपाधि आदि विभिन्न प्रकार की योग्यताओं का होना आवश्यक था।

भारत के नये संविधान में इन सब तरह के भेद-भाव (Differentiate) करनेवाली और निर्वाचकों की संख्या को सीमित करनेवाली (Restrict) कुछ भी योग्यताएँ नहीं रखी गई हैं। हमारे देश का नया संविधान, भारत के प्रत्येक वयस्क

१. बशर्ते कि कोई भी नागरिक, (क) पात्रतापन, फौजदारी, और कानूनी कार्य आदि के आधार पर, संसद या विधान-सभा द्वारा बनाये गये किसी कानून के अधीन वोट के अधिकार से वंचित नहीं कर दिया गया हो और (ख) जिस निर्वाचन क्षेत्र के मतदाताओं की सूची में उसका नाम हो, वहाँ का वह सामान्यतया निवासी हो।



नर नारी को बिना किसी प्रकार का भेद भाव किये, वोट का अधिकार प्रदान करता है। स्वतंत्र भारत के संविधान का यह प्रावधान हमारे देश के लिए ही नहीं, बरन् समग्र विश्व के इतिहास में एक अभूतपूर्व और महान् कान्तिकारी घटना है।

(ग) पृथक् निर्वाचन-प्रणाली का अन्त—इस निर्वाचन-प्रणाली की हमारी मुख्य बात यह है कि इस संविधान के पूर्व (अंगरेजी राज्य के दिनों में) हमारे देश में साम्प्रदायिक आधार (Communal basis) पर जो पृथक् निर्वाचन-प्रणाली (Separate Electorate) की व्यवस्था थी, उसका अन्त कर संयुक्त-निर्वाचन-प्रणाली (Joint Electorate) को अपनाया गया है।

पृथक् निर्वाचन-प्रणाली का मनसूब यह था कि भारत के मुसलमानों, सिक्खों, एंग्लो-इंडियन और भारतीय ईसाइयों के लिए पृथक् स्थान सुरक्षित थे। मुसलमान प्रतिनिधियों के चुनाव का अधिकार सिर्फ मुसलमानों को, ईसाई प्रतिनिधियों के चुनाव का अधिकार सिर्फ ईसाइयों को प्राप्त था।

नये संविधान के अनुसार मुसलमानों, सिक्खों या ईसाइयों के लिए पृथक् स्थान सुरक्षित किये ही नहीं गये हैं और इसलिए अब उनके द्वारा पृथक् प्रतिनिधि निर्वाचन होने का सवाल ही पड़ा नहीं होता है। अर्थात्, वर्ग और जाति का भेद भाव जो पहले था, अब बिलकुल उठा दिया गया है।

इस सम्बन्ध में एक सच्चा पैदा हो सकता है। ऊपर उद्धृत गया है कि कुछ पिछड़ी हुई जातियों और अल्पसंख्यकों के लिए कुछ स्थान सुरक्षित रखे गये हैं। प्रश्न उठाया जा सकता है कि क्या यह पृथक् निर्वाचन नहीं हुआ। उत्तर है, नहीं। क्योंकि, इन जातियों के प्रतिनिधि, केवल अपनी जाति के मतदाताओं के वोटों से ही नहीं चुने जायेंगे, जैसा कि पहले होता था, बरन् आम जनता द्वारा चुने जायेंगे। निर्वाचकों की श्रेणी में कोई फर्क नहीं आता, सिर्फ उन सीटों के लिए उसी जाति के लोग उम्मीदवार हो सकते हैं, इतना ही प्रतिबन्ध रखा गया है। इसी को संयुक्त निर्वाचन (Joint Electorate) कहा जाता है। एंग्लो-इंडियन जाति के दो प्रतिनिधियों को राष्ट्रपति द्वारा मन्त्रीत तभी दिया जाएगा जब उस जाति का, निर्वाचन द्वारा, उचित प्रतिनिधित्व नहीं हो पायगा। साथ ही साथ ये व्यवस्थाएँ 'केवल कुछ समय' तक ही लागू रहगी।

ऐसा मरक्षण भी इसलिए दिया गया कि संविधान-निर्माण-काल में देश में ऊँच-नीच और द्रव्य-अद्रव्य का भेद-भाव मौजूद था और कुछ जातियाँ इतनी गिरी हुई अवस्था में थीं तथा उनकी सराया इतनी कम थी कि उचित संख्या में उनका निर्वाचित हो सम्ना कठिन था। आज्ञा की गई कि १० वर्षों में उपर्युक्त परिस्थितियाँ बदल जायेंगी और तब इन मरक्षणों की आवश्यकता नहीं रहेगी।<sup>२</sup>

१. और २. संविधान के अष्टम संशोधन के अनुसार २६ जनवरी, १९५० ई० तक।

इस प्रकार, हमारे देश के नये संविधान की दृष्टि में भारत की सभी जनता समान मानी गई है और धर्म, जाति, भाषा, नस्ल आदि के आधार पर न कोई भेद-भाव ही किया गया है और न पृथक् प्रतिनिधित्व ही दिया गया है।

(घ) एक प्रतिनिधिवाले निर्वाचन-क्षेत्र (Single-Member Constituency) — ऊपर कहा जा चुका है कि लोक-सभा के सदस्यों के निर्वाचन के लिए प्रत्येक राज्य को प्रादेशिक या भूमिगत निर्वाचन-क्षेत्रों (Territorial Constituencies) में बांटा जाता है। अब प्रश्न उठता है कि एक निर्वाचन-क्षेत्र से कितने सदस्य निर्वाचित होंगे ? इस सम्बन्ध में दो प्रकार की व्यवस्थाएँ होती हैं—पहली, जिसका नाम है, एक प्रतिनिधि-वाले निर्वाचन-क्षेत्र (Single-Member Constituency) और दूसरी, जिसे अनुपाती प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) कहा जाता है।

भारत के नये संविधान ने एक प्रतिनिधिवाले निर्वाचन-क्षेत्र की प्रणाली अपनाई है। अर्थात् एक निर्वाचन-क्षेत्र से एक प्रतिनिधि।

लेकिन पिछड़ी जातियों और अल्पसंख्यकों के लिए जो सीटें सुरक्षित की गई हैं, वैसे-वैसे स्थानों में दो प्रतिनिधिवाले निर्वाचन-क्षेत्र (Double Member Constituency) भी पाये जाते हैं।<sup>१</sup> जैसी बातचीत चल रही है, अगले चुनावों में इस प्रकार के दो प्रतिनिधिवाले निर्वाचन-क्षेत्रों को भी उठा दिया जायगा।

भारतीय संविधान ने अनुपाती प्रतिनिधित्व-प्रणाली (Proportional Representation System) को इसलिए अस्वीकार कर दिया कि यह प्रणाली वैसे स्थानों में सफल होती है, जहाँ की जनता खूब शिक्षित हो और निर्वाचन-क्षेत्र छोटे हो। साथ-ही-साथ इस प्रणाली से बहुदलीय पन्था (Multi-party system) को बढावा मिलता है और इसके कारण सरकारों का अस्थायीपन (Instability) भी बढ जाता है। इस प्रणाली के इन्हीं दोषों को देखकर हमारे संविधान-निर्माताओं ने इसकी अपेक्षा एक प्रतिनिधिवाले निर्वाचन-क्षेत्रों की प्रणाली अपनाई।

इस प्रकार हम पाते हैं कि राष्ट्रीयता की दृढ़ता और सभी जनता में समानता की भावना के जब जमाने के हेतु हमारे संविधान-निर्माताओं ने पृथक् चुनावों (Separate Electorate) के स्थान पर संयुक्त निर्वाचन (Joint Electorate)-प्रणाली को अपनाया और उन्होंने देश की विशालता, भारतीय जनता की घोर निरक्षरता और स्थायी सरकारों की स्थापना को मद्देनजर रखते हुए अनुपाती

१. सन् १९५१-५२ ई० के आम चुनाव में एक निर्वाचन-क्षेत्र से तीन सदस्य भी चुने गये थे।

प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) के बदले एक प्रतिनिधि-निर्वाचन-क्षेत्र (Single-Member Constituency) की प्रणाली को अपनाया।

(ड) निर्वाचन-आयोग (Election Commission)—निर्वाचन-प्रणाली के सम्बन्ध में हमारे संविधान ने एक ओर अत्यन्त ही महत्वपूर्ण जो कार्य किया है, वह है एक निर्वाचन-आयोग (Election Commission) की व्यवस्था। इस चुनाव-कमीशन की स्थापना चुनावों की निष्पक्षता तथा उनमें ईमानदारी कायम रखने के लिए की गई है।

संविधान की धारा ३२४ के अनुसार, निर्वाचनों की सूची, निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण, देश-भर में होनेवाले चुनावों का निरीक्षण एवं वेतन-भाल तथा चुनाव-सम्बन्धी मुद्दों के फैसलों के लिए, राष्ट्रपति द्वारा एक निर्वाचन-कमीशन की नियुक्ति की जायेगी। इस कमीशन का प्रधान एक चीफ निर्वाचन-कमिशनर (Chief Election Commissioner) होगा तथा उसके नीचे उतने सहकारी चुनाव-कमिशनर या क्षेत्रीय कमिशनर (Regional Commissioner) नियुक्त होंगे, जिनमें राष्ट्रपति इस कार्य को पूरा करने के लिए उचित समझें।

निर्वाचन-आयोग अपने कार्य का निष्पक्षता तथा ईमानदारी से कर सके और सत्ताशुद्ध दल या व्यक्ति (People or Party in Power) उसपर किसी प्रकार का दबाव नहीं डाल सके, इसलिए संविधान में कहा गया है कि चीफ चुनाव-कमिशनर की स्थिति वसी ही होगी, जैसी सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) के न्यायाधीशों की। उसकी स्वतंत्रता को अक्षुण्ण बनाये रखने के लिए उसको भी अपने पद से उसी प्रकार हटाया जा सकेगा जैसे सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को।

(५) लोक-सभा के लिए मतदाताओं की योग्यताएँ—उपर कहा जा चुका है कि प्रत्येक वयस्क नर-नारी को लोक-सभा के सदस्यों के लिए वोट देने का अधिकार होगा। फिर भी नीचे हम उन मतदाताओं की योग्यताओं और अयोग्यताओं का साफ-साफ उल्लेख कर देना आवश्यक समझते हैं—

निर्वाचन होने के लिए (१) भारत का नागरिक होना, (२) २१ वर्ष की आयु पूरी कर चुकना, (३) निर्वाचक-नामावली (Electoral Roll) में किसी निर्वाचन-क्षेत्र में उसके नाम का उल्लिखित होना तथा (४) अपने निर्वाचन-क्षेत्र में कम-से-कम १८० दिनों तक रह चुकना आदि योग्यताएँ आवश्यक हैं। साथ ही, उस व्यक्ति को किसी न्यायालय द्वारा पागल न करार दिया गया हो और दुराचरण या निर्वाचन-सम्बन्धी भ्रष्टाचार के अपराध में उसे अपराधी न ठहराया गया हो।

(६) लोकसभा की सदस्यता की योग्यताएँ—कभी कभी कुछ लोग यह सोच

बैठते हैं कि लोक-सभा के सदस्यों के चुनाव के निमित्त जो कोई मतदाता हो सकेगा, वह लोक-सभा की सदस्यता के लिए उम्मीदवार भी हो सकेगा। यह धारणा गलत है।

लोक-सभा के लिए मतदाता (Voter) होने तथा लोक-सभा की सदस्यता के लिए उम्मीदवार (Candidate for Membership) होने में पहला अन्तर यह है कि प्रत्येक भारत का नागरिक, जो २१ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो, मतदाता हो सकता है, लेकिन सदस्यता के लिए उम्मीदवार वही हो सकता है, जिसने कम से कम २५ वर्ष की उम्र पूरी कर ली हो। दूसरा अन्तर यह है कि भारत-सरकार या राज्य सरकार के अन्तर्गत किसी काम के पद (Office of Profit) पर आसीन व्यक्ति मतदाता हो सकता है, लेकिन लोक-सभा का सदस्य नहीं। इसी प्रकार, कोई भी विदेशी लोक-सभा का सदस्य नहीं हो सकता।

जहाँ तक लोक-सभा की योग्यताओं और अयोग्यताओं के द्यौरेवार वर्णन का प्रश्न है, इस सम्बन्ध में वे ही व्यवस्थाएँ हैं, जो राज्य-सभा की सदस्यता के लिए हैं।<sup>१</sup>

(७) लोक-सभा की सदस्यता का अन्त—निम्नलिखित दशाओं में लोक-सभा की सदस्यता का अन्त हो जायगा—

(१) यदि कोई व्यक्ति एक से अधिक निर्वाचन-क्षेत्र से लोक-सभा का सदस्य हो जाय, तो उसके लिए आवश्यक है कि वह केवल एक निर्वाचन-क्षेत्र से ही सदस्य रहे, अन्य निर्वाचन क्षेत्रों के प्रतिनिधि-पद से इस्तीफा दे दे।

(२) यदि कोई व्यक्ति विधान-सभा और लोक-सभा दोनों का सदस्य निर्वाचित हो जाय, तो भी उसे किसी एक स्थान से त्याग-पत्र दे देना पड़ता है।

(३) कोई सदस्य अपनी इच्छा से भी लोक-सभा की सदस्यता से इस्तीफा दे सकता है।

(४) यदि निर्वाचित होने के बाद कोई लोक-सभा का सदस्य किसी प्रकार की सरकारी नौकरी, काम का पद, (Post of Profit) स्वीकार कर ले, तो उसका स्थान भी खाली हो जाता है।

(५) यदि कोई सदस्य लगातार ६० दिनों से अधिक लोक-सभा के अधिवेशन से अनुपस्थित रहे, और इसके लिए पहले ही अनुमति प्राप्त न कर ले, तो उसकी सदस्यता का अन्त हो जाता है।

(८) लोक-सभा की अवधि—लोक सभा का कार्य-काल ५ वर्ष का होगा। यह पांच वर्ष लोक-सभा की पहली बैठक की तारीख से गिना जायगा और जिस तारीख को पांच वर्ष पूरा हो जायगा, उसी दिन लोक-सभा आप-से-आप विघटित हो जायगी और फिर से नया चुनाव होगा।

परन्तु, विशेष परिस्थितियों में पांच वर्षों की यह सामान्य अवधि घटाई-बढ़ाई भी जा सकती है। राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि वह लोक-सभा को पांच वर्ष की अवधि के पहले भी भंग कर सकता है और नया चुनाव होने का आदेश दे सकता है। इसी प्रकार, आपातकालीन उद्घोषणा के समय संसद् कानून के द्वारा इसकी अवधि, एक बार में एक वर्ष करके, बढ़ा सकती है। परन्तु संसद्-काल की घोषणा की समाप्ति के बाद किसी भी दशा में लोक-सभा का बढ़ा हुआ कार्य-काल छह महीने से अधिक नहीं रह सकता।

लोक-सभा प्रत्येक वर्ष कम-से-कम दो बार बैठगी और एक अधिवेशन की अन्तिम तिथि तथा दूसरे अधिवेशन की पहली तिथि के बीच छह महीने का अन्तर नहीं होगा।

(९) लोक-सभा की गणपूर्ति—(Quorum) लोक-सभा तबतक अपना कार्य शुरू नहीं कर सकती है, जबतक उसकी कुल सख्या का दसवां भाग उपस्थित न हो।

(१०) सचिवालय (Secretariat)—लोक-सभा के दैनिक कार्यों के संचालन के लिए एक सचिवालय होता है। उसके विषय में संसद् को सभी नियम बनाने का अधिकार है।

### लोक-सभा का वर्तमान संगठन

लोक-सभा की वर्तमान सदस्य-सख्या ५०६ है। इसका विभाजन इस प्रकार है—

(क) विविध राज्यों के प्रतिनिधि	८८७
(ख) विविध संघ-क्षेत्रों के प्रतिनिधि	१६
(ग) आसाम के जनजाति-क्षेत्र वर्ग 'ख' का प्रतिनिधि	१
(घ) ऐंग्लो-इंडियन समुदाय के प्रतिनिधि	२
	<hr/> ५०६ (पाँच सौ नौ)

४८ सदस्य-संख्या में ७६ अनुसूचित जातियों के लिए और ३१ अनुसूचित आदिम जातियों के लिए सुरक्षित स्थानों के सदस्य हैं।

लोक-सभा के सदस्यों का व्यवहार वर्णन निम्नलिखित तालिका में देखिए—

(क) विविध राज्यों से—

क्रम-संख्या राज्यों के नाम	कुल सदस्य-संख्या	अनुसूचित जातियों के सदस्य	अनुसूचित जनजातियों के सदस्य
१ आन्ध्र	४३	६	२
२. आसाम	१२	१	२
३, बिहार	५३	७	५
४ गुजरात	२२	३	२
५ कर्नाटक	१८	२	५
६ मध्य-प्रदेश	३६	५	५
७ मद्रास	४१	७	५
८ मेसूर	२६	३	५
९ महाराष्ट्र	४४	४	३
१० उड़ीसा	२०	४	४
११ पंजाब	२२	५	५
१२ राजस्थान	२२	३	२
१३ उत्तर-प्रदेश	८६	१८	५
१४ पश्चिम-बंगाल	३६	६	२
१५ जम्मू-कश्मीर	६	५	५
१६ नागालैंड	१	५	५
योग—	४८८	७४	२६

(ख) सच-क्षेत्र या केन्द्र द्वारा शासित क्षेत्रों से—

१. दिल्ली	५	१	५
२. हिमाचल-प्रदेश	४	१	५
३. मणिपुर	२	५	५
४ त्रिपुरा	२	५	१
५. अरुणचल-प्रदेश	१	५	५
६ लक्षद्वीप-समूह	१	५	५
७ दादर और नागरहवेली	१	५	५
८ गोवा, डामन, द्याऊ	१	५	५
९. नेफा	१	५	५
योग—	१८	२	१

(ग) आसाम के भाग  
'ख' जनजाति-क्षेत्र १

१

(घ) ऐंग्लो-इंडियन  
समुदाय

२

कुल योग—

५०६

७६

३१

उपर्युक्त ५०६ सदस्यों में निम्नलिखित १५ सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत हैं, शेष ४६४ सदस्य अपने-अपने निर्वाचन-क्षेत्रों की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित प्रतिनिधि हैं।

राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत सदस्य

१ जम्मू-कश्मीर-राज्य के प्रतिनिधि	६
२. नागालैंड	१
३. अरुणचल-प्रदेश	१
४. लद्दाखी-समूह	१
५. आसाम के जनजाति-क्षेत्र-भाग (ख)	१
६. ऐंग्लो-इंडियन समुदाय	२
७ दादर और नगरहवेली	१
८. गोवा, डामन, दीव	१
९. नेफा	१
	१५

इस सम्बन्ध में यह कह देना अनावश्यक नहीं होगा कि विविध राज्यों और संघ-क्षेत्रों को जो प्रतिनिधित्व दिया गया है, वह सन् १९५१ ई० की जनगणना (Census) के अनुसार प्रकाशित जन-संख्या के अंकों के आधार पर है।

(११) लोक-सभा का अध्यक्ष और उपाध्यक्ष—लोक-सभा की बैठकों का सभापतित्व करने, लोक-सभा की कार्यवाहियों को निर्देशित करने, सदन में मुख्यवक्ता कायम किये रहने और सदन के विशेषाधिकारों (Privileges) का संरक्षण करने के लिए एक अध्यक्ष (Speaker) का भी प्रावधान किया गया है। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष ये सब काम करेंगे।

लोक-सभा के सदस्य, अपने ही में से, बहुमत से एक अध्यक्ष (Speaker) और एक उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) निर्वाचित करेंगे।

**लोक-सभा के अधिकार और कृत्य**

भारतीय जनता की सर्वप्रभुत्व-सम्पन्नता के सिद्धान्त का प्रत्यक्ष मूर्त रूप होने के कारण, लोक-सभा ही सत्य का प्रभावी तथा प्रमुख सदन है। भारतीय जनता का

प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व करने की हैसियत से इसे ही संसद् का सर्वोपरि या सर्वोच्च अंग कहा जाना चाहिए, क्योंकि हमारे देश में संसदीय सरकार की स्थापना की गई है, अतः भारतीय शासन में लोक-सभा के अधिकार और प्रभाव असीम हैं।

राज्य-सभा के अधिकारों तथा कृत्यों का विवरण देते समय लोक-सभा के अधिकारों तथा कृत्यों का विवरण दिया जा चुका है। उसे यहाँ दुहराने की आवश्यकता नहीं दीख पड़ती। फिर भी, कुछ मुख्य बातों की चर्चा हम यहाँ भी कर देते हैं।

देश की वास्तविक शासिका, मन्त्रिपरिषद्, सामूहिक रूप से लोक-सभा के ही प्रति उत्तरदायी होती है, न कि राज्य-सभा के प्रति। इस कारण से मन्त्रिपरिषद् पर वास्तविक नियंत्रण लोक-सभा का ही रहता है।

धन-विषयकों के सम्बन्ध में भी लोक-सभा ही सर्वशक्तिमान् है। ठीक ही कहा गया है कि इस विषय पर राज्य-सभा की भूमिका केवल एक सलाहकार की है।

अन्य विषयों या अन्य मामलों में (जिनका वर्णन किया जा चुका है) भी जब लोक-सभा और राज्य-सभा के बीच उत्पन्न गतिरोध को दूर करने के लिए दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाई जायगी, तब भी अगर लोक-सभा अपने में बुरी तरह विभाजित नहीं हो, तो बड़ी होगा, जो यह चाहेगी।

इस प्रकार, राज्य-सभा पर लोक-सभा की उच्चता स्पष्ट है। साथ ही, लोक-सभा की यह सबे बलता आनेवाले दिनों में भी कायम रहेगी। अमेरिका के संविधान-निर्माताओं का भी विचार था कि वहाँ का निचला सदन, प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) प्रमुख सदन होगा। लेकिन, आज अमेरिका में निचले सदन से कहीं अधिक प्रमुख है उच्च सदन, जिसे सिनेट (Senate) कहा जाता है। लेकिन, इस तरह की स्थिति भारत में उत्पन्न नहीं होने पायगी। भारत की लोक-सभा वर्तमान में तो संसद् का सर्वोपरि अंग है ही, भविष्य में भी यह सर्वोच्च बनी ही रहेगी।

### प्रश्न -

१. लोक-सभा के गठन तथा अधिकारों का वर्णन कीजिए।  
Describe the Composition, Powers and Functions of the Lok-Sabha
२. लोक-सभा के सदस्यों के लिए कौन सी आवश्यक योग्यताएँ हैं? उनका चुनाव किस ढंग से होता है?  
What are the essential qualifications for the members of the Lok-Sabha? How are they elected?
३. लोक-सभा के वर्तमान संगठन का वर्णन कीजिए। लोक-सभा और राज्य-सभा के पारस्परिक सम्बन्धों का वर्णन कीजिए।  
Describe the present composition of the Lok-Sabha. Discuss the mutual relations between the Lok Sabha & the Rajya-Sabha



## संघ-व्यवस्थापिका : लोक-सभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष (The Union Legislature : Speaker and Deputy Speaker)

प्रत्येक सभा के कार्य-संचालन के लिए एक अध्यक्ष की आवश्यकता होती है। भारतीय लोक सभा भी इस नियम का अपवाद नहीं है। लोक सभा के कार्य संचालन के लिए एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष होता है। लोक-सभा के अध्यक्ष को 'स्पीकर' (Speaker) कहा जाता है और उपाध्यक्ष को 'डिप्टी स्पीकर' (Deputy Speaker)। लोक-सभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को, 'लोक-सभा के पदाधिकारी' की संज्ञा दी जाती है।

निर्वाचन—संगठित होने के बाद, प्रत्येक लोक-सभा यथाशीघ्र अपने सदस्यों में से एक को अपना अध्यक्ष (Speaker) और एक को उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) निर्वाचित करती है।

अध्यक्ष के निर्वाचन का तरीका यह है कि अध्यक्ष-पद के लिए वही उम्मीदवार चुना जायगा, जिसे उस चुनाव में, अन्य सभी उम्मीदवारों को प्राप्त हुए वोटों के कुल जोड़ से अधिक वोट प्राप्त होगा। इस प्रक्रिया के अनुसार अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के लिए, लोक सभा की कुल सदस्य-संख्या का स्पष्ट बहुमत प्राप्त करना आवश्यक नहीं है, लेकिन, साथ ही-साथ बिलकुल साधारण बहुमत से भी काम चलने को नहीं है। अध्यक्ष निर्वाचित होने के लिए उस चुनाव में वोट देनेवाले सदस्यों का बहुमत ही आवश्यक है।

इस तरीके को हम एक उदाहरण के सहारे स्पष्ट करेंगे। मान लीजिए कि अध्यक्ष पद के लिए, किसी चुनाव में ४ उम्मीदवार हैं, 'अ', 'ब', 'स' और 'द'। लोक-सभा की वर्तमान सदस्य संख्या है ५०५। अब मान लीजिए कि 'अ' को कम से कम २५३ या उससे अधिक वोट प्राप्त होते हैं और शेष वोट बारी उम्मीदवारों में बँट जाते हैं। इस हालत में 'अ' निर्वाचित हो जाता है, क्योंकि उसे कम से कम २५३ वोट प्राप्त होते हैं जबकि अन्य उम्मीदवारों को प्राप्त

१ लोक सभा के अध्यक्ष को अंगरेजी में 'President' कहा गया है और राज्य सभा के सभापति को 'Chairman'। राज्य सभा के सभापति को स्पीकर नहीं कहा जाता है। लोक-सभा के President का Technical नाम स्पीकर (Speaker) होता है।

वोटों का कुल जोड़ अधिक-से-अधिक २५२ ही होता है। इस हालत में 'अ' को लोक-सभा की कुल संख्या, ५०५, का स्पष्ट बहुमत भी प्राप्त है, जिसका होना आवश्यक नहीं था।

एक दूसरा उदाहरण लीजिए। इस हालत में 'अ' को २२०, 'ब' को १०, 'स' को ९७, और 'द' को ८५ वोट प्राप्त हुए। यद्यपि 'अ' को २२० वोट प्राप्त हुए हैं, जो अन्य सभी उम्मीदवारों को अलग-अलग प्राप्त वोटों से कहीं अधिक हैं, फिर भी 'अ' निर्वाचित नहीं हो सकेगा, क्योंकि 'अ' को २२० वोट ही मिले हैं, जो 'ब', 'स' और 'द' को प्राप्त वोटों (१० + ९७ + ८५ के कुल जोड़ २८५) से कम है। इस प्रकार साधारण बहुमत प्राप्त होने से भी कोई अध्यक्ष-पद पर निर्वाचित नहीं हो सकता।

प्रश्न उठता है कि इस हालत में क्या होगा? उत्तर है, कि इस पहली बार के मतदान में कोई व्यक्ति अध्यक्ष नहीं चुना जायगा। दुबारा वोट लिया जायगा और इस बार, पहली बार के वोट में सबसे कम वोट प्राप्त करनेवाले उम्मीदवार का, अर्थात् 'द' का, नाम उम्मीदवारों की लिस्ट से हटा दिया जायगा। देखा जायगा कि इस बार किसको कितना वोट मिलता है। मान लीजिए, कि इस बार 'अ' को २४५, 'ब' को १३९ और 'स' को १२१ वोट प्राप्त होते हैं। इस बार भी 'अ' निर्वाचित नहीं हो सकेगा, क्योंकि उसको प्राप्त २४५ वोट अन्य उम्मीदवारों को प्राप्त वोटों (१३९ + १२१ के कुल जोड़ २६०) से कम है।

अब तीसरी बार वोट होगा और इस बार 'स' को उम्मीदवारों की लिस्ट से हटा दिया जायगा। मान लीजिए, कि इस बार 'अ' को २५० और 'ब' को २५५ वोट आता है या 'अ' को २५२ और 'ब' को २५३ वोट आता है। अब 'ब' निर्वाचित हो जायगा।

हो सकता था कि दूसरी बार के मतदान में 'अ' को २९७ वोट ही प्राप्त होता, लेकिन १६ वोटों के वोट नहीं देने के कारण अन्य उम्मीदवारों को प्राप्त हुए वोटों का कुल जोड़ २४२ ही होता (५०५—१६—२४७ = २४२)। इस दशा में भी 'अ' निर्वाचित हो जाता।

भाषा है, उपर्युक्त उदाहरणों से, अध्यक्ष-पद की निर्वाचन-प्रक्रिया स्पष्ट हो जायगी। स्मरण रहे, कि इस प्रक्रिया का मुख्य उद्देश्य यह है कि लोक-सभा के अध्यक्ष-पद पर, वही व्यक्ति निर्वाचित हो सकेगा, जिसे न केवल सबसे अधिक वोट प्राप्त हो, वरन् जिसे वोट देनेवाले सदस्यों की बहुसंख्या का समर्थन भी प्राप्त हो।

यद्यपि लोक-सभा को अपना अध्यक्ष चुनने का अधिकार है तथापि व्यवहार में प्रायः ऐसा ही देखा जाता है कि प्रधान मन्त्री विरोधी दल के नेता से परामर्श करके लोक-सभा के किसी सदस्य का नाम अध्यक्ष के चुनाव के लिए रखता है। वह उम्मीदवार सर्वसम्मति से चुन लिया जाता है, क्योंकि जिस समय प्रधान मन्त्री किसी व्यक्ति का नाम अध्यक्ष-पद के लिए प्रस्तावित करता है उस समय लोक-सभा में विरोधी दल का नेता उस नाम का अनुमोदन करता है।

अतः, हमारे देश में अध्यक्ष के निर्वाचन की पद्धति इंग्लैंड से अधिक मेल खाती है, न कि अमेरिका से। अमेरिका में दोनों दल अपना-अपना उम्मीदवार खड़ा करते हैं और अधिक वोट पानेवाला व्यक्ति निर्वाचित हो जाता है।

अध्यक्ष की पदावधि—लोक-सभा की अवधि, यानी पाँच वर्षों, तक तो इस पद की अवधि है ही, लेकिन इस अवधि के पहले भी यदि लोक-सभा भंग कर दी जाय तो भी अध्यक्ष अपने पद पर तबतक कायम रहता है जबतक कि नई लोक-सभा की पहली बैठक में अध्यक्ष का नया चुनाव न हो जाय।

उसी प्रकार पुरानी लोक-सभा की पूर्ण अवधि समाप्त हो जाने पर लोक-सभा तो आप-से-आप विघटित हो जाती है, लेकिन उस हालत में भी अध्यक्ष अपने पद पर तबतक कायम रहता है जबतक कि नई निर्वाचित लोक-सभा की पहली बैठक में अध्यक्ष का नया चुनाव न हो जाय।

लोक-सभा के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का पद निम्नलिखित दशाओं में खाली हो जाता है

(अ) यदि वे लोक-सभा के सदस्य न रह जायें, (ब) यदि वे अपने पद से इस्तीफा दे दें। अध्यक्ष अपना इस्तीफा उपाध्यक्ष को देगा और उपाध्यक्ष अपना इस्तीफा अध्यक्ष को। (स) लोक-सभा अपने कुल सदस्यों के बहुमत से अयोग्यता या अविश्वास का प्रस्ताव पास कर भी उन्हें अपने पदों से हटा सकती है। लेकिन इस आशय का प्रस्ताव उपस्थित करने की सूचना कम-से-कम १४ दिन पहले अवश्य दी जानी चाहिए।

लोक-सभा की जिस बैठक में अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर विचार हो रहा है, उस बैठक में अध्यक्ष या उपाध्यक्ष उपस्थित तो रह सकेगा, लेकिन अपना पद ग्रहण नहीं करेगा। अध्यक्ष के विरुद्ध प्रस्ताव उपस्थित होने पर अध्यक्ष को लोक-सभा में बोलने तथा प्रथम मत देने का अधिकार तो होगा, लेकिन उस प्रस्ताव के पक्ष और विपक्ष दोनों में समान मतसंख्या (Tie) हो जाने पर वह अपना मत नहीं दे सकेगा।

लोक-सभा के अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष<sup>१</sup> अध्यक्ष का काम करेगा। १९५० ई० की संसदीय प्रक्रिया एवं कार्य-संचालन-नियम-संहिता के सातवें नियम के अनुसार “संसद् के आरम्भ में अथवा समय-समय पर जब जैसी आवश्यकता हो, अध्यक्ष संसद् के सदस्यों में से छह अध्यक्षीय नामों की एक नामावली (Panel of chairman) तैयार करेगा। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों की अनुपस्थिति में इस नामावली का कोई भी व्यक्ति, अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष के आदेशानुसार लोक-सभा की बैठक की अध्यक्षता करेगा।”

यदि अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों ही का पद एक साथ खाली हो जाय, तो राष्ट्रपति को अधिकार होगा कि वह लोक-सभा के सदस्यों में से किसी को अस्थायी रूप से (जबतक कि उस पद के लिए लोक-सभा द्वारा चुनाव न हो जाय) अध्यक्ष नियुक्त कर दे। सन्विधान की धारा ९३ के अनुसार लोक-सभा को इन पदों के रिक्त होने पर यथाशीघ्र नया चुनाव करने का आदेश दिया गया है।

वेतन और भत्ते—लोक-सभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को ऐसे वेतन और भत्ते प्राप्त होंगे, जो संसद् विधि द्वारा निश्चित करेगी। सन् १९५३ ई० के ‘संसद् के पदाधिकारियों के वेतन और भत्ते अधिनियम’ (Salaries and Allowances of Officers of the Parliament) के अनुसार लोक-सभा के अध्यक्ष को २१५० रु० प्रति मास वेतन और ५०० रु० प्रति मास अन्य भत्ते (Sumptuary Allowance) मिलते हैं। उपाध्यक्ष को केवल २००० रु० प्रति मास वेतन मिलता है। इसके अतिरिक्त इन्हें बिना किराये का निवास-स्थान तथा भ्रमण-भत्ता भी मिलता है।

लोक-सभा के अध्यक्ष के कार्य और अधिकार (Functions and powers of the speaker of the Loksabha)—लोक-सभा के अध्यक्ष का मुख्य या आधारभूत काम है लोक-सभा की कार्यवाहियों को निर्देशित करना, सदन में सुव्यवस्था कायम किये रहना तथा सदन के विशेषाधिकारों (Privileges) का संरक्षण करना। उसके कार्यों का व्यौरा इस प्रकार दिया जा सकता है—

(क) वह लोक-सभा की बैठकों का समापन करती है। सदन की कार्यवाही जब अध्यक्ष अपने स्थान पर बैठ जाता है तभी प्रारम्भ होती है। सदन की बैठक की कार्यवाही का समय भी वही निश्चित करता है। यदि सदन में गणपूर्ति

१. उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) का निर्वाचन भी लोक-सभा के बहुमत से ही होता है। उपाध्यक्ष का काम अध्यक्ष को लोक-सभा की कार्यवाही के संचालन में सहायता तथा सहयोग प्रदान करना होता है। उपाध्यक्ष भी लोक-सभा के सदस्यों में से ही हो सकता है।

(Quorum) नहीं है तो वह सदन की कार्यवाही कुछ समय के लिए रोक सकता है या स्थगित भी कर सकता है ।

(ख) वह लोक-सभा में अनुशासन कायम रखता है और वाद-विवादों का सम्बद्ध बनाये रखने का प्रयत्न करता है । सदन का कोई भी सदस्य उसकी आज्ञा के बिना नहीं बोल सकता है । सभी सदस्यों को उसको सम्बोधन करके बोलना पड़ता है । यदि कोई सदस्य अप्रासंगिक (Irrelevant) भाषण दे या पहले कही गई बात को ही दोहराए, तो अध्यक्ष उसे रोक सकता है ।

सभा की कार्यवाही के नियम-सम्बन्धी आपत्तियों (Points of order) पर निर्णय वहाँ देता है और उसका निर्णय अन्तिम होता है ।

कोई सदस्य उसके निर्णय के प्रति असहमति प्रकट नहीं कर सकता । ऐसा करना अध्यक्ष का अपमान (Contempt of chair) समझा जाता है ।

यदि कोई सदस्य सदन की व्यवस्था भंग करता है, तो अध्यक्ष उसे चैतावनी दे सकता है और सदन से बाहर चले जाने के लिए विवश कर सकता है । यदि वह सदस्य बाहर नहीं निकले तो उसे सदस्यता से निलम्बित (Suspend) कर देने का भी अधिकार अध्यक्ष को है । सदन की व्यवस्था भंग करनेवाले किसी सदस्य का यदि अध्यक्ष नाम (Naming the member) ले ले, तो शेष अवधि के लिए उसकी सदस्यता निलम्बित हो जाती है ।

यदि कोई सदस्य अपने भाषण में अशिष्ट या अससदीय भाषा (Unparliamentary language) का प्रयोग करे, तो वह उसे उन शब्दों को वापस (Withdraw) लेने के लिए बाध्य कर सकता है और उसके द्वारा वैसा नहीं किये जाने पर अध्यक्ष उसे सदन से बाहर चले जाने का आदेश दे सकता है ।

(ग) गम्भीर अव्यवस्था की दशा में वह सदन को जितने काल के लिए चाहे, स्थगित कर सकता है ।

(घ) दर्शकों और अन्य ऐसे व्यक्तियों की, जो सदन के सदस्य नहीं हैं, सदन में उपस्थिति को नियंत्रित करना भी उसी का काम है । वह उन्हें किसी भी समय सदन से बाहर चले जाने के लिए कह सकता है ।

(ङ) अध्यक्ष सदन की कार्यवाही (Proceeding) से ऐसे शब्दों को अपने विवेकानुसार निकाल देने का आदेश दे सकता है, जो उसकी समझ में मान-हानिकारक, अशिष्ट, अससदीय अथवा अनुचित हों ।

(च) जब अध्यक्ष कुछ कहने को खड़ा हो जाय, तब उस समय अन्य सदस्यों का बैठ जाना आवश्यक है और कोई भी सदस्य सदन से बाहर नहीं जा सकता ।

(छ) वह यह प्रयत्न करता है कि सरकारी दल तथा विरोधी दल को बोलने का समान अवसर प्राप्त हो ।

(ज) सदन के नेता के परामर्श से कार्यक्रम निश्चित करना, राष्ट्रपति के अभिभाषण पर विचार करने का समय निश्चित करना और उसमें सशोधन का उपाय निर्देशित करना उसीका काम है ।

(झ) प्रश्न पूछने, 'काम रोको' प्रस्ताव (Adjournment motion) पेश करने और किसी प्रस्ताव को रखने की अनुमति देने का अधिकार उसी को है ।

(ञ) किसी भी विधेयक पर वाद-विवाद स्थगित करने का प्रस्ताव (closure motion) उपस्थित करने की अनुमति वही देता है ।

(ट) प्रस्तावों, विधेयकों आदि का मतदान कराना, मत गिनना और उसका फल बतलाना उसीका काम है ।

(ठ) प्रवर समितियों (Select committees) के सभापतियों की नियुक्ति भी वही करता है ।

(ड) बजट-सम्बन्धी भाषणों के लिए समय की सीमा वही निर्धारित करता है ।

(ढ) लोक-सभा के सदस्यों के विशेष-अधिकारों (Privileges) की रक्षा वही करता है ।

(ण) ससद् के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन का सभापतित्व भी वही करता है ।

(त) जो बिल और प्रस्ताव लोक-सभा द्वारा मंजूर हो जाते हैं, अध्यक्ष ही अपने हस्ताक्षरों के साथ उन्हें राज्य-सभा या राष्ट्रपति के पास भेजता है । जब कोई बिल ससद् के दोनों सदनों से पास हो जाता है, तब उसपर अध्यक्ष का हस्ताक्षर होता है ।

(थ) कोई बिल धन-विधेयक (Money Bill) है या नहीं, इसका निर्णय भी वही करता है ।

(द) राष्ट्रपति और ससद् के बीच पत्र-व्यवहार का माध्यम वही है । राष्ट्रपति के सम्मुख लोक-सभा का प्रमुख प्रवक्ता (Chief Spokesman) वही होता है । राष्ट्रपति द्वारा लोक-सभा को भेजे जानेवाले सदेशों और लेखों (Document) को वही लेता है ।

(ध) सभी औपचारिक अवसरों पर (Formal Occasions) पर लोक-सभा का प्रतिनिधित्व वही करता है ।

( न ) आम तौर पर वह अपना मत नहीं देता है, लेकिन जब किसी प्रस्ताव पर पक्ष और विपक्ष दोनों में समान मत हो, तो वह अपना निर्णायक मत (Casting Vote) देता है ।

अध्यक्ष की स्थिति—अध्यक्ष के कार्यों एवं अधिकारों के उपर्युक्त वर्णन से स्वयं ही स्पष्ट हो जाता है कि सघीय व्यवस्थापिका में लोकसभा के अध्यक्ष का अत्यन्त ही प्रभावी तथा महत्त्वपूर्ण स्थान है । स्वतन्त्र रूप से निष्पक्ष होकर ही कोई व्यक्ति इस पद पर ठीक से कार्य कर सकता है ।

अध्यक्ष की स्थिति के विषय में सबसे महत्त्वपूर्ण प्रश्न यह उठता है कि अध्यक्ष और राजनीतिक दलबन्दी में क्या सम्बन्ध होगा ?

इस सम्बन्ध में विभिन्न स्थितियाँ और मत पाये जाते हैं । इंग्लैंड में तो यह परम्परा बन गई है कि ससद् का कोई सदस्य जैसे ही अध्यक्ष निर्वाचित हो जाता है, वैसे ही उसके दल से उसके सभी सम्बन्ध छूट जाते हैं । ओग (Ogg) के शब्दों में "सभा-भवन में ही नहीं, अपितु बाहर भी अंगरेज स्पीकर दलबन्दी की ध्याना-मात्र से अलग रहता है ।" इसीलिए अगले चुनाव में जिस निर्वाचन-क्षेत्र से वह अपना मनोनयन-पत्र (Nomination Paper) दाखिल करता है, उस क्षेत्र के लिए कोई भी सम्मीदवार खड़ा नहीं होता । इस प्रकार वह निर्विरोध निर्वाचित होता है । यद्यपि अगले चुनाव में ससद् में विरोधी दल का बहुमत हो जाय, फिर भी पुराना अध्यक्ष ही नया अध्यक्ष निर्वाचित होता है । इसीलिए, कहा गया है कि 'एक बार अध्यक्ष, सदैव अध्यक्ष' (Once a speaker, always a speaker) ।

इसके विपरीत अमेरिका में प्रतिनिधि-सभा (House of Representatives) का अध्यक्ष सर्वथा दलगत आधार पर निर्वाचित होता है और अपने दल का एक क्रियात्मक राजनीतिज्ञ बना रहता है । यही स्थिति फ्रांस में भी पाई जाती है ।

हमारे देश में उपर्युक्त दोनों स्थितियों के बीच-बीच की स्थिति है । भारतीय अध्यक्ष का निर्वाचन, अमेरिका की तरह, दलीय आधार पर होता है और अध्यक्ष निर्वाचित होने के बाद वह अपने दल से सभी सम्बन्ध विच्छिन्न नहीं करता । लोक-सभा के पहले तथा भूतपूर्व अध्यक्ष श्री जी० वी० भावलकर ने अपना सम्बन्ध-विच्छेद कांग्रेस से नहीं किया । यू० पी० विधान-सभा के अध्यक्ष श्री० पी० डी० टंडन ने तो साफ शब्दों में कहा कि 'मैं उन राज्यों के आचारों में विश्वास करता हूँ, जो अध्यक्ष को राजनीति में भाग लेने की अनुमति देते हैं ।' इसीलिए हमारे देश में लोक-सभा की सदस्यता के निर्वाचन में अध्यक्ष निर्विरोध निर्वाचित नहीं होता । इसीलिए, भारतीय अध्यक्ष (स्पीकर) को वह सम्मान तथा प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं है, जो इंग्लैंड के अध्यक्ष (स्पीकर) को ।

राज्य की विधान-सभाओं के अध्यक्ष की स्थिति तो और भी दयनीय है। अभी हाल में ही बिहार-विधान-सभा के अध्यक्ष की आज्ञाओं का पालन नहीं हुआ और सभा में गम्भीर अव्यवस्था उत्पन्न होने के कारण सभा की कार्यवाही को स्थगित करना पड़ा।

फिर भी, यह कहना अनुचित होगा कि भारत का अध्यक्ष अमेरिकी अध्यक्ष की भाँति सदन में भी पक्षपातपूर्ण व्यवहार करता है। ठीक ही कहा गया है कि सदन के बाहर वह अपना सम्बन्ध अपने दिल से तोड़ता है, लेकिन सभा के अन्दर वह निष्पक्षता से काम करने का सफल प्रयास करता है। स्वर्गीय अध्यक्ष श्री मावलकर ने निष्पक्षता के कर्तव्य को बहुत ही अच्छी तरह से निभाया। वर्तमान अध्यक्ष सरदार हुकम सिंह भी इस कर्तव्य का भलीभाँति पालन कर रहे हैं।

भारतीय संविधान ने भी अध्यक्ष को स्वतन्त्र रूप में कार्य करने देने के निमित्त, उसका वेतन और भत्ता, देश की संचित निधि (Consolidated fund) से दिये जाने का प्रावधान किया है।

भारत के अध्यक्ष की स्थिति के सम्बन्ध में यही कहा जा सकता है कि वह, ब्रिटेन के अध्यक्षों की निर्दलीय निष्पक्षता की चोटीवाली ऊँचाई तक तो नहीं पहुँच पाया है, लेकिन अमेरिका या फ्रांस के अध्यक्षों के सकीर्ण दलगत राजनीतिक धरातल से बहुत ही ऊपर उठा हुआ है। परम्परा भी उसकी निष्पक्षता की ही बनती जा रही है। जैसे, मौजूदा स्थिति डॉ० राधाकृष्णन् के शब्दों में यो कही जा सकती है, 'मैं किसी दल का नहीं हूँ, अर्थात् मैं सभी दल का हूँ। मेरा प्रयास ससदीय प्रजातन्त्र की उच्च परम्पराओं का निर्वाह करना और प्रत्येक दल के प्रति न्याय और निष्पक्षता बरतना होगा, जिसमें किसी के प्रति दुर्भाव न हो और सभी के प्रति सद्भाव रहे।'

#### प्रश्न

१. लोक-सभा के अध्यक्ष की स्थिति, अधिकारों एवं कार्यों का वर्णन करें।  
Describe the position, powers and functions of the Speaker of the Lok Sabha
२. लोक-सभा का अध्यक्ष कैसे निर्वाचित होता है? राजनीतिक दलबन्दी के सम्बन्ध में उसकी क्या स्थिति है?  
How is speaker of the Lok Sabha elected? What is his position with regard to the party alignments?



ससद् का सर्वप्रधान कार्य कानून निर्माण करना है। इस अध्याय में हम भारतीय ससद् की विधि-प्रक्रिया का वर्णन करेंगे, अर्थात् भारतीय ससद् के विधेयक कानून कैसे बनते हैं ?

कोई कानून (Act) बनाने के लिए जो प्रारूप (Draft) बनाया जाता है और जिस प्रस्थापना या मसविदे (Proposal) के रूप में उसे ससद् के सम्मुख उपस्थित किया जाता है, उसे 'विधेयक' या 'बिल' (Bill) कहा जाता है।

विधेयक दो प्रकार के होते हैं—(१) धन-विधेयक (Money Bill) या वित्त-विधेयक (Finance Bill) और (२) साधारण विधेयक (Ordinary Bill)। दोनों प्रकार के विधेयकों को पास करने के लिए अलग-अलग प्रक्रिया रखी गई है। हम बारी-बारी से उन दोनों प्रक्रियाओं की परीक्षा करेंगे।

### साधारण विधेयक की प्रक्रिया

#### ( Procedure of an Ordinary Bill )

साधारण विधेयक—धन-विधेयक और वित्त-विधेयक को छोड़कर अन्य दूसरे विधेयक प्रायः साधारण विधेयक कहे जाते हैं। साधारण विधेयक, सरकारी होने पर मन्त्रियों द्वारा या गैर-सरकारी होने पर निजी सदस्यो ( Private Member ) द्वारा ससद् के किसी भी सदन में उपस्थित किये जा सकते हैं। साधारण विधेयकों के लिए आवश्यक नहीं है कि वे लोक-सभा में ही पहले शुरू किये जायें।

(क) विधेयक का प्रस्तुत किया जाना ( Introduction )—सरकारी गजट में प्रकाशित करवा देने मात्र से ही सरकारी बिल का पेश किया जाना मान लिया जाता है। मन्त्रियों को, जिस सदन में उन्हें बिल को प्रस्तुत करना हो, उस सदन के उपस्थित और मत देनेवाले सदस्यों के बहुमत से उस बिल को प्रस्तुत करने की आज्ञा लेने की आवश्यकता नहीं। जब ससद् का कोई स्वतन्त्र सदस्य ससद् के किसी सदन में कोई साधारण विधेयक प्रस्तुत करना चाहता है, तब उसे उस सदन के अध्यक्ष को कम-से-कम एक महीना पहले लिखित सूचना (Notice) देनी

पढ़ती है<sup>१</sup> अध्यक्ष द्वारा निश्चित की हुई तिथि<sup>२</sup> को जब कोई स्वतन्त्र सदस्य अपना विधेयक प्रस्तुत करता है तब वह अपनी जगह (Seat) पर खड़ा होकर सदन की अनुज्ञा प्राप्त करता है<sup>३</sup> और उसके पश्चात् उस विधेयक के शीर्षक को पढ़ता है। यदि उपस्थित और मतदान करनेवाले सदस्यों का बहुमत उस प्रस्ताव का समर्थन करते हैं, तो विधेयक प्रस्तुत किया गया माना जाता है।

(ख) प्रथम वाचन<sup>४</sup> (First Reading)—विधेयक का प्रथम वाचन उसको कहते हैं जबकि अध्यक्ष द्वारा निश्चित की गई तिथि को किसी बिल का प्रस्तावक (Mover) (चाहे मन्त्री अथवा सदन का अन्य सदस्य) सबसे पहले, नाम या शीर्षक पढ़ता है और उस विधेयक के सामान्य सिद्धान्तों (General Principles), उद्देश्यों और मुख्य-मुख्य बातों पर संक्षिप्त भाषण देता है।

प्रथम वाचन में विधेयक के सामान्य सिद्धान्तों (General Principles) पर ही वाद-विवाद होता है, उसके प्रत्येक खण्ड या चारा पर विस्तारपूर्वक बहस नहीं हो सकती है। प्रथम वाचन के साथ विधेयक की प्रारम्भिक अवस्था समाप्त हो जाती है। साधारणतया इस अवस्था में किसी भी विधेयक को अस्वीकृत नहीं किया जाता है लेकिन असंवैधानिकता के आधार पर अस्वीकृति की माँग भी की जा सकती है।

कई बार किसी बिल का प्रस्तुत किया जाना और प्रथम वाचन दोनों एक ही दिन हो जाते हैं, खासकर निजी सदस्यों के बिल के मामले में। बीसो दशा में

१. लोक-सभा ने गैर-सरकारी सदस्य के विधेयकों की जाँच के लिए एक समिति (Committee on the Private Member's Bill) का निर्माण किया है। यदि गैर-सरकारी सदस्यों का कोई साधारण विधेयक सचिवालय में सशो-चन करना चाहता है तो इस समिति द्वारा जाँच हो जाने पर ही उस विधेयक को किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकेगा। इन सदस्यों के अन्य विधेयकों की जाँच इस समिति के द्वारा प्रस्तुत किये जाने के बाद और प्रथम वाचन (First Reading) के पहले ही हो जाती है।

२. गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयकों पर प्रति शुक्रवार (Friday) को ढाई घंटे तक वाद-विवाद होता है।

३. वह कहता है, "I beg leave to introduce this Bill and reading out the title of the Bill".

४. 'Reading' शब्द को हिन्दी में, लेखकों द्वारा 'पाठन', 'वाचन', 'पढ़त' आदि भी कहा गया है। लेखक 'वाचन' शब्द का ही प्रयोग करेगा।

उम बिल को गजट में प्रकाशनार्थ भेज दिया जाता है। जब विधेयक पहले ही गजट में प्रकाशित हो जाता है (सरकारों विलों के मामले में), तब उस विधेयक के प्रथम वाचन के लिए एक तिथि निश्चित की जाती है।

(ग) द्वितीय वाचन—विधेयक के भारत-सरकार के गजट में प्रकाशित होने जाने के बाद अध्यक्ष द्वारा द्वितीय वाचन के लिए, एक तिथि निश्चित की जाती है।

द्वितीय वाचन के दिन बिल पर विस्तार से बहस होती है। द्वितीय वाचन की अवस्था साधारण विधेयकों की सबसे महत्वपूर्ण अवस्था मानी जाती है और इस अवस्था में जो भी संशोधन उस बिल में रखना हो रहे जाते हैं, इसके बाद नहीं।

द्वितीय वाचन में दो अवस्थाएँ हो सकती हैं। द्वितीय वाचन के दिन विधेयक का प्रस्तावक यह प्रस्ताव रखेगा कि उम विधेयक को उर्मी सदन की प्रवर-समिति (Select committee) के पास विचारार्थ भेज दिया जाय या दोनों सदनों की संयुक्त प्रवर-समिति (Joint Select committee) के पास भेज दिया जाय अथवा उस विधेयक पर जनमत जानने के लिए उसे प्रसारित किया जाय या उसपर तत्काल विचार किया जाय। इनमें से किसी एक प्रस्ताव के उपस्थित होने पर सदन के सदस्य विधेयक के मूलभूत सिद्धान्तों पर विस्तारपूर्वक वाद-विवाद करेंगे।

यदि बिल की प्रवर-समिति में भेजा जाता है या जनमत जानने के लिए प्रसारित किया जाता है, तो ऐसी हालत में रिपोर्ट के मिल जाने के बाद फिर पूरा सदन उस बिल पर बहस करता है। विवादास्पद बिलों पर जनमत जाना जाता है और महत्वपूर्ण बिलों को प्रवर-समिति में भेजा जाता है।

द्वितीय वाचन के दिन यह तय पाता है कि उस विधेयक पर तत्काल विचार किया जाय, तब, नहीं तो प्रवर-समिति या जनमत की रिपोर्ट मिल जाने पर, विधेयक के खण्ड-खण्ड पर (clause by clause) विचार किया जाता है। प्रत्येक संशोधन के सुझाव पर बहस होती है और प्रत्येक संशोधन और फिर मूल धारा पर अलग-अलग सदन की राय ली जाती है और विधेयक (बिल) खंड-खंड पर पारित किया जाता है।

द्वितीय वाचन की अवस्था में ही निजी सदस्य (Private Members) या विरोधी दलों के सदस्यों द्वारा उपस्थित किये गये बिल सदन द्वारा अस्वीकृत कर दिये जाते हैं, क्योंकि सदन का बहुमत उनके पक्ष में नहीं होता। मन्त्रियों द्वारा प्रस्तुत किये गये बिलों की इस स्थिति में अस्वीकृत होने का प्रश्न ही नहीं उठता, क्योंकि सदन में उनके दलों का बहुमत होता है। यदि इस अवस्था में कोई

सरकारी बिल स्वीकृत न होने पावे, और मन्त्रिपरिषद् इसे अपने प्रति विश्वास का प्रश्न बना दे, तो ऐसी दशा में मन्त्रिपरिषद् को त्याग-पत्र दे देना पड़ता है।

(छ) तृतीय वाचन—द्वितीय वाचन के कुछ समय पश्चात् विधेयक का तृतीय वाचन होता है। यह विधेयक की एक सदन में अन्तिम अवस्था होती है। द्वितीय वाचन के फलस्वरूप संशोधन या पारित रूप में बिल इस बार सदन के समक्ष बोट के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

तृतीय वाचन के अवसर पर बिल के केवल सामान्य सिद्धान्तों के पक्ष और विपक्ष में भाषण दिये जाते हैं। इस अवसर पर कोई नये संशोधन प्रस्तुत नहीं किये जा सकते, सिर्फ भाषा की अशुद्धि इत्यादि को दूर करनेवाला संशोधन रखा जा सकता है। इसके बाद सम्पूर्ण विधेयक (Bill as a whole) पर मतदान होता है। इस अवस्था में सारा विधेयक या तो स्वीकार या अस्वीकार किया जायगा। इस अवस्था में विधेयक प्रायः स्वीकार ही किये जाते हैं।

जब विधेयक तृतीय वाचन में स्वीकृत हो जाता है, तब उसे उस सदन का अध्यक्ष, दूसरे सदन में विचारार्थ भेज देता है। अर्थात्, कोई साधारण विधेयक लोक-सभा में तृतीय वाचन में स्वीकृत हो जाने पर राज्य-सभा में भेजा जायगा या राज्य-सभा में उपस्थित होने पर और वहाँ तृतीय वाचन द्वारा स्वीकृत होने पर लोक-सभा में भेजा जायगा।

(ज) दूसरे सदन में—कोई साधारण विधेयक एक सदन से पास होकर जब दूसरे सदन में आता है, तब वहाँ पर भी उसे उपर्युक्त दशाओं, यानी प्रथम, द्वितीय और तृतीय वाचनों की अवस्थाओं, में से गुजरना पड़ता है।

जब दूसरा सदन भी इसी प्रकार इस विधेयक को पास कर देता है, तब उसे राष्ट्रपति की अनुमति (Assent) के लिए भेजा जाता है।

प्रश्न उठता है कि यदि किसी साधारण विधेयक को एक सदन पास करके दूसरे सदन को भेजता है और (अ) दूसरा सदन उसे पास कर देने से अस्वीकार कर दे, (ब) या विधेयक की प्राप्ति की तारीख से छह महीनों तक उसे पास ही नहीं करे, (स) या उस विधेयक में ऐसा संशोधन उपस्थित करे, जिसे पहला सदन मानने को तैयार न हो, तब क्या होगा ?

उपर्युक्त दशाओं में उत्पन्न स्थिति को गतिरोध (Deadlock) कहा जाता है। इस दशा में इस गतिरोध को दूर करने के लिए, राष्ट्रपति, दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलायगा। इस संयुक्त बैठक का सभापतित्व लोक-सभा का अध्यक्ष करेगा। इस संयुक्त बैठक में दोनों सदनों के उपस्थित तथा मत देनेवाले सभी सदस्यों के बहुमत से विधेयक जिस रूप में पारित होगा, उसी रूप में वह विधेयक दोनों सदनों द्वारा पास किया हुआ समझा जायगा।

(च) राष्ट्रपति की अनुमति (Assent of the President)—दोनों सदनों से पास हो जाने के बाद भी कोई विधेयक तब तक कानून नहीं बनता, जब तक कि उसपर राष्ट्रपति की अनुमति न मिल जाय और राष्ट्रपति का उसपर हस्ताक्षर न हो जाय।

जब कोई विधेयक दोनों सदनों से स्वीकृत होकर राष्ट्रपति की अनुमति के लिए उसके पास भेजा जाता है, तब भी दो स्थितियाँ हो सकती हैं—पहली, राष्ट्रपति अपनी अनुमति दे दे, इस हालत में विधेयक (Bill) कानून (Act) बन जाता है। दूसरी, राष्ट्रपति अपनी अनुमति न दे, ऐसी दशा में राष्ट्रपति अपने सशोधनों, विचारों या सिफारिशों के साथ उस विधेयक को ममद् के पुनर्विचार (Reconsideration) के लिए लौटा देगा। राष्ट्रपति के इस अनुमति नहीं प्रदान करने को 'वीटो पावर' (Veto Power) या निषेधाधिकार कहा जाता है।

ऐसी दशा में राष्ट्रपति के सुझावों या सिफारिशों पर दोनों सदनों में, उसी ऋग से वाद-विवाद किया जायगा, जैसे बिल में प्रस्तुत किये गये सशोधनों पर होता है। इस बार जिस रूप में भी (राष्ट्रपति के सशोधनों के साथ या उसके बिना) ममद् अपने बहुमत द्वारा उस विधेयक को पाम कर देगी, उस विधेयक को पुन राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए भेजा जायगा। इस बार राष्ट्रपति को उसी रूप में उस विधेयक पर अपनी अनुमति देनी होगी। अब विधेयक (Bill) कानून (Act) बन जायगा। कानून बनने के बाद उसे सरकारी गजट में प्रकाशित कर दिया जाता है।

## धन-विधेयक की प्रक्रिया

### ( Procedure of a Money Bill )

धन-विधेयक के कानून बनने की प्रक्रिया साधारण विधेयक के कानून बनने की प्रक्रिया से भिन्न है। इसके पहले कि हम धन-विधेयक की प्रक्रिया का विवरण दें, धन-विधेयक की परिभाषा देंगे। अर्थात् यह बतायेंगे कि धन-विधेयक किसको कहते हैं ?

धन-विधेयक किसको कहते हैं (What is a Money Bill) ?—सविधान की धारा ११० के अनुसार जिस विधेयक में सिर्फ निम्नलिखित में से सभी या कोई बात होगी, उसे धन-विधेयक समझा जायगा—

( क ) कोई नया कर लगाना, कोई कर उठाना, कम करना, बदलना या नियमित करना।

(ख) ऋण लेने, भारत-सरकार द्वारा गारंटी देने का नियमन या भारत सरकार द्वारा वित्तीय उत्तरदायित्व लेने के कानून का संशोधन ।

(ग) भारत की संचित निधि (Consolidated Fund) या आकस्मिकता-निधि (Contingency Fund) का संरक्षण या इन निधियों में रुपये जमा करना या इनमें से निकालना ।

(घ) भारत की संचित निधि से किसी व्यय के लिए धन देना ।

(ङ) किसी व्यय को संचित निधि पर भारित घोषित करना या ऐसी किसी रकम को बढ़ाना ।

(च) संचित निधि या भारत की सार्वजनिक निधि (Public fund) के लिए रुपया स्वीकार करना या ऐसे रुपये का संरक्षण या सध अथवा राज्य के आय-व्यय का हिसाब ।

(छ) कोई भी बात जो (क) से (ख) तक की किसी भी बात से सम्बन्धित हो ।

कुछ लेखकों ने धन-विधेयक (Money Bill) को 'रुपये-पैसे-सम्बन्धी बिल' कहा है । यह कथन पूर्णतः सत्य नहीं है, क्योंकि कुछ विधेयक ऐसे होते हैं, जिनका सम्बन्ध 'रुपये-पैसे' से होता है, लेकिन वे 'धन-विधेयक' नहीं कहे जा सकते । जैसे, यदि किसी विधेयक के जरिये जुर्माना या अर्थदंड लगाया जाता हो, या किसी सेवा या लाइसेन्स के लिए फीस की मांग की जाती हो, या किसी स्थानीय काम के लिए कोई कर लगाया, उठाया, कम किया, बढ़ाया या नियमित किया जाता हो, तो भी वह धन-विधेयक नहीं समझा जायगा ।

यदि यह प्रश्न उठ खड़ा हो कि कोई बिल धन-विधेयक है या नहीं, तो उसके सम्बन्ध में लोक-सभा के अध्यक्ष का निर्णय अन्तिम समझा जायगा ।

धन-विधेयक की प्रक्रिया—धन-विधेयक केवल लोक-सभा में ही सबसे पहले प्रस्तुत किया जा सकता है, राज्य-सभा में नहीं । धन-विधेयक किसी गैर-सरकारी सदस्य (Private member) द्वारा प्रस्तुत नहीं किया जा सकता । धन-विधेयक केवल राष्ट्रपति की सिफारिशों पर वित्त मंत्री (Finance Minister) के द्वारा लोक-सभा में पेश किया जा सकता है ।

लोक-सभा में पेश किये जाने के बाद धन-विधेयक को भी उन्हीं सब सोपानों या अवस्थाओं (Stages) से होकर गुजरना होगा, जिनमें से साधारण विधेयक

देखिए, श्रीराजनारायण गुप्त 'भारतीय संविधान तथा नागरिक जीवन' पृष्ठ ११६, का अन्तिम अनुच्छेद ।

को गुजरना पड़ता है। अर्थात् प्रथम वाचन, -द्वितीय वाचन और तृतीय वाचन के बाद लोक-सभा से पास होने पर धन-विधेयक राज्य-सभा के पास विचारार्थ भेजा जायगा। लोक-सभा का अध्यक्ष हस्ताक्षर कर उसे धन-विधेयक घोषित करेगा।

यदि राज्य-सभा किसी धन-विधेयक को, प्राप्ति की तारीख से १४ दिनों के अन्दर, लोक-सभा को नहीं लौटाती है, तो इस अवधि की समाप्ति के बाद वह धन-विधेयक दोनों सदनों द्वारा उम्मी रूप में पारित समझा जायगा, जिस रूप में इसे लोक-सभा ने पारित किया था। ऐसी दशा में इस अवधि की समाप्ति के बाद धन-विधेयक राष्ट्रपति के पास उसकी अनुमति या स्वीकृति (Assent) के लिए भेजा जायगा। यहाँ भी लोक-सभा का अध्यक्ष अपना हस्ताक्षर करके उसे धन-विधेयक घोषित करेगा।

दोनों सदनों से पारित धन-विधेयको पर राष्ट्रपति को अपनी अनुमति देनी ही पड़ेगी। वह उन्हें पुनर्विचार के लिए, साधारण विधेयकों की तरह, मसद् को वापस नहीं कर सकता है। इस प्रकार, राष्ट्रपति की अनुमति मिल जाने पर धन-विधेयक (Money Bill) कानून (Act) बन जायगा।

राज्य-सभा किसी धन-विधेयक को, प्राप्ति की तारीख से १४ दिनों के भीतर अपने सुझावों या सिफारिशों के साथ लोक-सभा के पास पुनः विचारार्थ लौटा सकती है। ऐसी दशा में लोक-सभा को उन सिफारिशों पर विचार अवश्य करना होगा, लेकिन उन सिफारिशों को या उनमें से कुछेक को स्वीकार या स्वीकार करना लोक-सभा का अधिकार है।

इस बार, राज्य सभा द्वारा लौटाया गया धन-विधेयक, जिस रूप में लोक-सभा के द्वारा पारित होगा, उसी रूप में दोनों सदनों द्वारा पारित माना जायगा। इसे फिर राज्य-सभा के पास नहीं भेजा जायगा, वरन् राष्ट्रपति के पास उनकी अनुमति के लिए भेजा जायगा। ऊपर कहा जा चुका है कि राष्ट्रपति को ऐसे बिलों पर अनुमति देनी ही होगी और इस प्रकार वह धन-विधेयक कानून (Act) बन जायगा।

## वित्तीय प्रक्रिया

### (Financial Procedure)

साधारण विधेयक (Ordinary Bill) और धन-विधेयक (Money Bill) के अलावा एक और प्रकार का विधेयक होता है, जिसे वित्त-विधेयक, (Finance Bill) कहा जाता है। वित्त-विधेयक एक 'मिश्रित' या मिला-जुला विधेयक

होता है। भारतीय ससद् की वित्तीय प्रक्रिया को लेखको ने निम्नलिखित पाँच वर्गों में बाँटा है—

- (१) वार्षिक आय-व्यय-विवरण (Annual Budget),
- (२) अनुदान की माँग (Demand for Grants),
- (३) विनियोग-विधेयक (Appropriation Bill),
- (४) वित्तीय विधेयक (Finance Bill),
- (५) अन्य वित्त-विधेयक।

(१) वार्षिक आय-व्यय-विवरण—प्रत्येक वित्तीय वर्ष (किसी वर्ष के १ अप्रैल से दूसरे वर्ष के ३१ मार्च तक का एक वर्ष) के शुरू में राष्ट्रपति की अनुमति से भारत-सरकार के आगामी वर्ष के अनुमानित आय-व्यय का विवरण (Annual Budget) लोक-सभा में पेश किया जाता है।

बजट के दो भाग होते हैं—रेलवे बजट (Railway Budget) और साधारण बजट (General Budget)। दोनों की प्रक्रिया एक ही है, सिर्फ रेलवे-बजट लोक-सभा में रेलवे-मंत्री द्वारा उपस्थित किया जाता है और साधारण बजट वित्त-मंत्री द्वारा।

वार्षिक आय-व्यय-विवरण में दो तरह के व्यय का अनुमान होता है—(क) वह व्यय, जो कि अनिवार्य है, अर्थात् भारत की संचित-निधि पर भारित-व्यय और (ख) वह व्यय, जिसके लिए ससद् की आज्ञा माँगी जाती है, अर्थात् अभारित व्यय (Non-charged Expenditure)।

(क) भारत की संचित-निधि पर भारित व्यय (Expenditure charged on the Consolidated Fund of India)—इस कोटि के व्यय में राष्ट्रपति, लोक-सभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष, राज्य-सभा के सभापति और उप-सभापति, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश, सचीय लोकसेवा-आयोग के सदस्यो तथा भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक, इत्यादि के वेतन और भत्ते शामिल हैं। इसी कोटि में उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, सर्वोच्च न्यायालय के जजों, भारत के नियंत्रक तथा महालेखा-परीक्षक, सचीय लोकसेवा-आयोग के सदस्यों के पेन्शन, देशी नरेशों के 'प्रिवी पर्स' (Privy purse) और भारत-सरकार के ऋण-सम्बन्धी भार भी शामिल हैं।

चूँकि उपर्युक्त व्यय अनिवार्य हैं, इसलिए इन पर ससद् केवल वाद-विवाद कर सकती है। इनके सम्बन्ध में ससद् को मतदान का अधिकार नहीं है। ससद् द्वारा इनमें किसी भी प्रकार का परिवर्तन नहीं किया जा सकता।

(ख) भारत की संचित निधि पर भारित व्यय के लिए लोक-सभा की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं है, परन्तु अभारित व्यय (Non-Charged



Expenditure) अथवा वजट के बाकी भाग के लिए लोक-सभा की स्वीकृति आवश्यक है। इन्हीं बाकी खर्चों को 'अनुदान की मांगों' (Demand for Grants) के रूप में लोक-सभा के सामने रखा जाता है।

(२) अनुदान की मांग (Demand for Grants)—यह मांग भी राष्ट्रपति की पूर्व-स्वीकृति से लोक-सभा में ही उपस्थित की जाती है। लोक-सभा को इन मांगों पर सिर्फ बहस करने का ही अधिकार नहीं है बल्कि मत देने का भी अधिकार है। लोक-सभा को इन मांगों को स्वीकार, अस्वीकार या क्रम करने का अधिकार है, लेकिन किसी भी हालत में लोक-सभा इन मांगों को बढ़ा नहीं सकती।

लोक-सभा के गैर-सरकारी सदस्यों को किसी नये खर्च को प्रस्तावित (Propose) करने या किसी खर्च की रकम बढ़ाये जाने की मांग करने का अधिकार है।

(३) विनियोग-विधेयक (Appropriation Bill)—अनुदान की मांग लोक-सभा द्वारा स्वीकृत हो जाने के बाद, सचित निधि पर भारित व्यय के साथ ये अनुदान की मांगें एक विनियोग-विधेयक (Appropriation Bill) के रूप में लोक-सभा के सामने पेश की जाती हैं। इस विधेयक के द्वारा सचित निधि पर भारित व्यय-राशि तथा लोक-सभा द्वारा स्वीकृत अन्य व्यय-राशि को सचित निधि से खर्च के लिए निकालने की मांग की जाती है।

इस प्रकार के विधेयक पर लोक-सभा में सिर्फ साधारण वाद-विवाद हो सकता है, लेकिन सशोधन या कटौती का प्रस्ताव नहीं हो सकता। लोक-सभा द्वारा स्वीकृत हो जाने पर, इस विधेयक को अध्यक्ष, धन-विधेयक घोषित करता है और फिर धन-विधेयक की प्रक्रिया लागू होती है।

स्मरण रहे कि विनियोग-विधेयक के पास हुए बिना सचित निधि से कुछ भी खर्च नहीं किया जा सकता।

(४) वित्त-विधेयक (Annual Finance Bill)—वजट में प्रस्तावित करों (Taxes) को एक विधेयक के रूप में संसद् के समक्ष उपस्थित किया जाता है। इसी को वार्षिक वित्त-विधेयक कहते हैं। इसकी प्रक्रिया भी अन्य धन-विधेयकों की प्रक्रिया के समान ही है। लेकिन इस विधेयक पर बहस के दौरान किसी कर को अस्वीकृत करने या घटाने (बढ़ाने का नहीं) का सशोधन उपस्थित किया जा सकता है।

(५) अन्य वित्त-विधेयक—वजट पास न हो जाने के बाद, वित्तीय वर्ष में, यदि वजट द्वारा स्वीकृत प्रक्रम से काम न चले तो, राष्ट्रपति के समक्ष अनुपूर्वक

अनुदान ( Supplementary grants ), सहायक अनुदान ( Additional grants ) या अतिरिक्त अनुदान ( Excess grants ) की माँग पेश कर सकता है । इन सभी माँगों के लिए साधारण वार्षिक माँग की ही प्रक्रिया लागू होगी ।

यदि नये वित्तीय वर्ष के आरम्भ होने के पहले तक विनियोग-विधि पास न हो सके या कार्यकारिणी को किसी अत्यावश्यक कार्य के लिए तुरत जरूरी हो तो लोक-सभा को पेशगी अनुदान ( Advance Grants ) और अपवाद अनुदान ( Exceptional Grants ) देने का भी अधिकार है ।

इस प्रकार हम देखते हैं कि जहाँ तक धन-विधेयक तथा वित्त-विधेयको का सम्बन्ध है, लोक-सभा ही सर्वोच्च ( All-in-All ) है । इन क्षेत्रों में राज्य-सभा के अधिकार, १४ दिनों तक देर कर सकने के अतिरिक्त और कुछ नहीं है ।

जिस प्रकार इंग्लैंड की वित्तीय प्रक्रिया के सम्बन्ध में श्री मे ( May ) का यह कथन कि "क्राउन रुपया माँगती है, कामन्स उसे देते हैं और लार्ड्स उसे स्वीकार करते हैं" ठीक है, उसी प्रकार भारत में "राष्ट्रपति रुपया माँगते हैं, लोक-सभा उसे देती है और राज्य-सभा उसे स्वीकार करती है।"

### प्रश्न

साधारण विधेयक और धन-विधेयक में क्या अन्तर है ? भारतीय संसद में एक साधारण विधेयक के पारित होने की प्रक्रिया को ब्रह्म कोर्जिए ।

What is the difference between an Ordinary Bill and a Money Bill ? Mention the procedure of passing an Ordinary Bill in the Indian Parliament.

धन-विधेयक-कैसे कहते हैं ? कोई धन विधेयक कानून कैसे बनता है

What is a Money Bill ? How does it become an act ?

संघ-न्यायपालिका का महत्त्व—जनतन्त्रात्मक शासन में स्वतन्त्र न्यायपालिका का होना अत्यन्त ही आवश्यक होता है। स्वतन्त्र न्यायपालिका की अनुपस्थिति में सभी व्यक्तियों के अधिकारों की रक्षा तथा उनके साथ समान और पूर्ण न्याय सम्भव नहीं है। राइट ब्रादर्स ने ठीक ही कहा है कि “किसी सरकार की श्रेष्ठता जाँचने के लिए उसकी न्याय-व्यवस्था की निपुणता से बढ़कर और कोई अच्छी कसौटी नहीं है, क्योंकि किसी और चीज से नागरिक की सुरक्षा और हितों पर इतना प्रभाव नहीं पड़ता जितना उसके इस ज्ञान से कि वह एक निश्चित, शीघ्र तथा निष्पक्ष न्याय-शासन पर निर्भर रह सकता है।”

जनतन्त्रात्मक शासनो से भी बढ़कर सघात्मक सरकारों के लिए स्वतन्त्र-न्यायपालिका की आवश्यकता होती है। एक सर्वोच्च, स्वतन्त्र और निष्पक्ष न्यायालय संघीयशासन का निसर्गत ऐसा महत्त्वपूर्ण और अन्यतम अंग होता है कि उसकी अनुपस्थिति में एक सघात्मक राज्य की कल्पना भी नहीं की जा सकती।

हम जानते हैं कि केन्द्र और इकाइयों के मध्य शासन-शक्तियों का बंटवारा ही सघात्मकता का सार तत्त्व होता है। संघीय शासन में दो सरकारें, संघ-सरकार और राज्य-सरकारें, अपने-अपने क्षेत्रों में न्यूनाधिक स्वाधीनतापूर्वक काम करती हैं।

हो सकता है कि शक्तियों का विभाजन करते समय, अत्यधिक परिश्रम और सतर्कता के बावजूद, कुछ अस्पष्टता (Vagueness), सन्देधता (Doubts) और अतिव्याप्ति (Overlapping) रह ही जाय। ऐसी दशा में अधिकार-क्षेत्र के प्रश्नों या सविधान की धाराओं के निर्वचन (Interpretation) को लेकर कभी-कभी संघ और राज्यों के बीच, या राज्यों के बीच आपस में ही, मतभेद, विवाद या अन्तर्द्वन्द्व उठ खड़े हो सकते हैं। ऐसे सघर्षों के निपटारे के लिए एक स्वतन्त्र और निष्पक्ष मध्यस्थ चाहिए। श्री पालन्दे के अनुसार, “विवाद (Controversial) विषय के सम्बन्ध में सविधान के स्पष्ट अर्थ की अधिकृत घोषणा द्वारा विवादों और अन्तर्द्वन्द्वों को समाप्त करने के लिए एक उच्चतर सत्ता की व्यवस्था होनी ही चाहिए। मूलतः उच्चतम न्यायालय का यही कर्तव्य है।”

हम यह भी जानते हैं कि सघात्मक सविधान अनिवार्य रूप से एक लिखित सविधान होता है। लिखित सविधानों में शासन के विभिन्न अंगों (कार्यपालिका,

व्यवस्थापिका और न्यायपालिका) की शक्तियाँ निश्चित रहती हैं। उनके कार्य-क्षेत्रों की सीमाएँ निर्धारित रहती हैं और सिर्फ सविधान ही सर्वोच्च होता है। शासन का कोई अंग अपने क्षेत्र से बाहर जाकर सविधान के उपबन्धों की मर्यादों का उल्लंघन तो नहीं कर रहा है, सविधान की सर्वोच्चता पर आघात तो नहीं हो रहा है, इन सब बातों की देख-रेख भी न्यायपालिका ही करती है। इसलिए न्यायपालिका को 'सविधान का संरक्षक' कहा जाता है।

प्रायः सभी लिखित सविधानों में नागरिकों को कुछ मूलभूत अधिकार प्रदान किये जाते हैं। इन मूलभूत अधिकारों की रक्षा तथा उनकी उपलब्धि भी न्यायपालिका के द्वारा ही संभव है।

इन्हीं उपर्युक्त कारणों और उद्देश्यों के फलस्वरूप सघात्मक राज्यों के लिए एक सुसंगठित, शक्तिशाली और स्वतंत्र न्यायपालिका का होना आवश्यक ही नहीं, बरन् अनिवार्य होता है। तभी तो इसे सघीय शासन-पद्धति का संतुलन-चक्र (Balancing Wheel) कहा गया है।

सघीय न्यायालय, सविधान का संरक्षक और निर्वाचनकर्ता (Protector and Interpreter) होता है। वह संघ तथा उसकी सदस्य इकाइयों (Federal Units) के बीच विवादों और अन्तर्द्वन्द्वों का अन्तिम निर्णय करनेवाला न्यायाधिकरण भी होता है और सविधान द्वारा दिये गये नागरिकों के मूलभूत अधिकारों का भी रक्षक होता है। श्री फाइनर ने ठीक ही कहा है कि उच्चतम न्यायालय समस्त सघात्मक ढाँचे को सम्बद्ध रखने में सीमेंट (Cement) का काम करता है।

भारत की संघ-न्यायपालिका—भारत भी राज्यों का एक संघ है। अतएव, भारतीय सविधान के द्वारा भी एक सघीय न्यायपालिका की व्यवस्था की गई है। भारत की संघ-न्यायपालिका के संगठन, अधिकारों और कृत्यों के विवरण के पूर्व इसकी एक प्रधान विशेषता का उल्लेख किया जाना आवश्यक जान पड़ता है।

भारत की न्यायपालिका की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण विशेषता यह है कि भारतीय सविधान के सघात्मक होने पर भी, समूचे संघ के लिए एक ही सुसम्बद्ध (Well-Integrated) न्यायपालिका की स्थापना की गई है। अर्थात्, भारत में सभी न्यायालय, सर्वोच्च से लेकर निम्नतम न्यायालय तक, एक ही पद्धति में सघटित (गुंथे हुए) हैं।

साधारणतः, सघात्मक राज्यों में, कार्यकारिणी और व्यवस्थापिका की ही भाँति, न्यायपालिका की भी दोहरी व्यवस्था रहती है। इस दोहरी व्यवस्था के अन्तर्गत, सघात्मक राज्यों में, न्यायपालिका के दो पृथक् अंग होते हैं—सघीय न्यायपालिका तथा राज्यों की न्यायपालिकाएँ। सघीय और राजकीय न्यायपालिकाएँ

एक-दूसरे से अलग और स्वतंत्र हुआ करती हैं। राष्ट्रीय न्यायपालिका राष्ट्रीय कानूनो से सम्बन्धित मुकदमों की जाँच करती है और राज्यों की न्यायपालिकाएँ राज्यों के कानूनों के उल्लंघन से उत्पन्न होनेवाले मुकदमों की। उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका की न्यायपालिका।

भारतीय न्यायपालिका की प्रणाली संघात्मक राज्यों की उपर्युक्त सामान्य प्रणाली से सर्वथा भिन्न है। यहाँ न्यायपालिका का ढूँढ़ सगठन नहीं है। देश के सभी न्यायालय, ऊपर से नीचे तक, एक ही सगठन की इकाइयाँ हैं। वे विभिन्न स्तरों पर एक ही कड़ी के अंग (Links of the same chain) हैं और इन सभी न्यायालयों को राष्ट्रीय और राजकीय विधान-मंडलों द्वारा बनाये गये दोनो प्रकार के कानूनों से सम्बन्धित मुकदमों को सुनने का अधिकार है।

### भारत का सर्वोच्च न्यायालय

(The Supreme Court of India)

सर्वोच्च न्यायालय भारतीय न्यायपालिका की शृंखला (Hierarchy) की चोटी (Peak) पर का न्यायालय है। भारत-सभ के विभिन्न राज्यों के सभी उच्च न्यायालय (High Courts) और उनके अधीनस्थ जिला और अन्य निम्न न्यायालय, सभी-के-सभी भारत के सर्वोच्च न्यायालय के अधीन हैं। सन् १९३५ई० के भारत-संरकार-कानून के अन्तर्गत हमारे देश में इसी प्रकार का एक न्यायालय था, जिसका नाम था 'फेडरल कोर्ट' (Federal Court) उसी 'फेडरल कोर्ट' या 'राष्ट्रीय न्यायालय' के स्थान पर, नये संविधान के अनुसार, 'सुप्रीम कोर्ट' या सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की गई है।

संविधान-निर्माताओं ने जान-बूझकर इस न्यायालय का नाम 'फेडरल कोर्ट' से बदलकर 'सुप्रीम कोर्ट' कर दिया। जब भारत अंग्रेजों की अधीनता में था तब इस 'फेडरल कोर्ट' द्वारा किये गये निर्णयों के विरुद्ध, लंदन में स्थित, इंग्लैंड की 'प्रिवी काउंसिल' (Privy Council) में अपील की जा सकती थी। जब भारत के सुप्रीम कोर्ट द्वारा दिये गये फैसलों के विरुद्ध कोई भी अपील भारत के बाहर किसी न्यायालय में पेश नहीं की जा सकती। न्यायिक मामलों में सुप्रीम कोर्ट का स्थान प्रदेश में सर्वोपरि है और इसके निर्णय अन्तिम माने जाते हैं। इसीलिए इसका नाम जान-बूझकर सर्वोच्च न्यायालय रखा गया है—यथा गुण तथा नाम।

संगठन—भारतीय संविधान की मूल धारा १२४(१) के अनुसार भारत का एक सर्वोच्च न्यायालय होगा, जो भारत के मुख्य न्यायाधिपति (Chief Justice) तथा, जबतक ससद विधि द्वारा इस सत्या को नहीं बढ़ाती, अधिक-से-अधिक सात अन्य न्यायाधीशों (Other Judges) से मिलकर बनेगा।

सर्वोच्च न्यायालय में कम-से-कम कितने न्यायाधीश रहें, यह सख्या सविधान में निश्चित नहीं की गयी है। ससद् को भी, कानून द्वारा, न्यायाधीशों की अधिकतम सख्या में वृद्धि ही करने का अधिकार है। सविधान द्वारा निश्चित अधिकतम सख्या, यानी ७, में कमी करने का अधिकार ससद् को भी नहीं है।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय का उद्घाटन २६ जनवरी, १९५० ( जिस दिन भारत का नया सविधान लागू हुआ ) को हुआ। उस दिन सर्वोच्च न्यायालय भारत के मुख्य न्यायाधिपति और अन्य ७ न्यायाधीशों से मिलकर बना। किन्तु भारतीय ससद् ने सन् १९५६ ई० में इसके अन्य न्यायाधीशों की अधिकतम सख्या ७ से बढ़ाकर १० कर दी। इस वर्ष (१९६०) ससद् ने एक दूसरे कानून के द्वारा अन्य न्यायाधीशों की अधिकतम सख्या १० से बढ़ाकर १३ कर दी है। फलतः अब सर्वोच्च न्यायालय में मुख्य न्यायाधिपति के सहित १४ न्यायाधीश होंगे।

**न्यायाधीशों की नियुक्ति**—सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधिपति तथा अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। मुख्य न्यायाधिपति की नियुक्ति के समय राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय तथा राज्यों के उच्चन्यायालयों के उन न्यायाधीशों से परामर्श करता है, जिन्हें वह इस प्रयोजन के लिए उपयुक्त समझे। मुख्य न्यायाधिपति को छोड़ कर अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति के विषय में राष्ट्रपति के लिए मुख्य न्यायाधिपति से परामर्श करना आवश्यक है।

राष्ट्रपति के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह उपर्युक्त सिफारिशों या परामर्शों को स्वीकार करे ही। वस्तुतः सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति मन्त्रिमंडल अर्थात् प्रधान मंत्री के परामर्श से ही करता है।

**विशेष अवस्थाओं में न्यायाधीशों की नियुक्ति**—जब भारत के मुख्य न्यायाधिपति का पद खाली हो, या वह अनुपस्थित हो, या किसी अन्य कारण से अपने पद का कार्य नहीं कर रहा हो, तब उसके पद के कार्य उस न्यायालय के अन्य न्यायाधीशों में से ऐसे न्यायाधीश के द्वारा किये जायेंगे, जिसे राष्ट्रपति इस प्रयोजन के लिए नियुक्त करे।

फिर, यदि किसी समय सर्वोच्च न्यायालय का अधिवेशन बुलाने या जारी रखने के लिए न्यायाधीशों की गणपूर्ति (Quorum) नहीं हो तो मुख्य न्यायाधिपति राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति से, उच्च न्यायालयों के किसी न्यायाधीश को, जो सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त होने की योग्यता रखता हो, आवश्यक अवधि के लिए तदर्थ (Ad hoc) न्यायाधीश के रूप में, सर्वोच्च न्यायालयों की बैठकों में उपस्थित रहने के लिए लिखित निवेदन कर सकता है। ऐसी नियुक्तियों के पहले भारत का मुख्य न्यायाधिपति सम्बन्धित उच्च न्यायालय के, मुख्य न्यायाधीश से भी

परामर्श लेगा । सन् १९५० ई० में इसी प्रकार के दो तदर्थ जज हैदराबाद में नियुक्त किये गये थे ।

इसके अतिरिक्त, भारत का मुख्य न्यायाधिपति, किसी भी समय, राष्ट्रपति की पूर्ण सम्मति से, किसी ऐसे व्यक्ति को, जो सर्वोच्च न्यायालय या भूतपूर्व सघ-न्यायालय ( Federal Court ) के न्यायाधीश के पद पर रह चुका हो, सर्वोच्च न्यायालय में बैठने तथा न्यायाधीश के रूप में काम करने के लिए निवेदन कर सकता है । ऐसे व्यक्तियों को सर्वोच्च न्यायालय के अन्य जजों के समान वेतन तथा अधिकार तो दिये जायेंगे, लेकिन उन्हें न्यायालय के सामने साधारण न्यायाधीश नहीं माना जायगा ।

कुछ थोड़े समय के लिए मुख्य न्यायाधिपति को यह भी अधिकार दिया गया है कि वह उच्च न्यायालयों के जजों को सर्वोच्च न्यायालय में कार्य करने के लिए बुला सके ।

न्यायाधीशों की योग्यताएँ—सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के पद पर किसी व्यक्ति की नियुक्ति होने के लिए निम्नलिखित योग्यताएँ आवश्यक मानी गई हैं—

- (१) वह भारत का नागरिक हो और
- (२) (क) कम-से-कम ५ वर्षों तक किसी एक उच्च न्यायालय या लगातार दो या दो से अधिक ऐसे न्यायालयों का न्यायाधीश रह चुका हो, या
- (ख) कम-से-कम १० वर्षों तक किसी एक उच्च न्यायालय या लगातार दो या अधिक ऐसे न्यायालयों का अधिवक्ता (Advocate) रह चुका हो या
- (ग) राष्ट्रपति की सम्मति से सुविख्यात विधि-वेत्ता ( Distinguished Jurist) हो ।

न्यायाधीशों के वेतन और भत्ते—सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधिपति को ५००० रु० और अन्य न्यायाधीशों को ४००० रु० मासिक वेतन दिया जाता है । इसके अलावा उन्हें रहने के लिए बिना किराये का मकान, अनेक प्रकार के अन्य भत्ते और पेंशन भी मिलेंगे । ससद् कानून बनाकर न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते, पेंशन आदि में परिवर्तन कर सकती है । लेकिन किसी न्यायाधीश की नियुक्ति के बाद उसके वेतन, भत्ते, छुट्टी की सुविधाएँ तथा पेंशन में कमी नहीं की जा सकती । वित्तीय संकट ( Financial Emergency ) के उद्घोषणा-काल में राष्ट्रपति उनके वेतन में कटौती कर सकता है । न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते, पेंशन आदि भारत की सचिव-निधि पर भारित रहते हैं ।

न्यायाधीशों का कार्यकाल—सर्वोच्च न्यायालय के सभी न्यायाधीश ६५ वर्ष की आयु तक ही अपने पदों पर आसीन रह सकते हैं। इस आयु के बाद वे अवकाश ग्रहण करते हैं।

इस अवधि के पूर्व भी कोई न्यायाधीश राष्ट्रपति के पास लिखित त्याग-पत्र देकर अपना पद त्याग सकता है। किसी भी न्यायाधीश को अपने पद से हटाया भी जा सकता है, जिसके लिए निम्नलिखित प्रक्रिया है—

सर्वोच्च न्यायालय का कोई भी न्यायाधीश, बिना राष्ट्रपति के आदेश के, अपने पद से हटाया नहीं जायगा। राष्ट्रपति किसी न्यायाधीश को हटाने का आदेश सभी देगा जबकि उसके पास एक ही सत्र (Session) में ससद् का प्रत्येक सदन अपने कुल सदस्यों के बहुमत तथा उपस्थित सदस्यों के कम-से-कम दो-तिहाई बहुमत द्वारा समर्थित निवेदन-पत्र प्रेषित करे कि अमुक न्यायाधीश सिद्ध-दुराचार या असमता (Proved misbehaviour or incapacity) के आधार पर पदच्युत कर दिया जाय।

अन्य शर्तें—प्रत्येक न्यायाधीश को पद ग्रहण करते समय, राष्ट्रपति के समक्ष या राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किसी अन्य व्यक्ति के समक्ष, एक विहित शपथ लेनी होती है, जिसका आशय यह है कि वह भारत के संविधान के प्रति सच्ची निष्ठा रखेगा और अपने पद के कर्तव्यों का बिना भय, पक्षपात, अनुराग और द्वेष-भाव के वफादारी, श्रेष्ठ योग्यता और ज्ञान के अनुसार पालन करेगा।

जो व्यक्ति सर्वोच्च न्यायाधीश रह चुका हो, वह भारत के किसी अन्य न्यायालय में या किसी अधिकारी के अधीन या सामने वकालत या अन्य कोई कार्य नहीं कर सकता।

स्थान—सर्वोच्च न्यायालय दिल्ली में, अथवा ऐसे अन्य स्थान या स्थानों में, जिन्हें भारत का मुख्य न्यायाधिपति राष्ट्रपति के अनुमोदन से समय-समय पर निश्चित करे, बैठेगा। सामान्यतः इसकी बैठक दिल्ली में ही होती है।

## सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार और कृत्य

(Powers and Functions of the Supreme Court)

सर्वोच्च न्यायालय देश का सबसे बड़ा और अन्तिम न्यायालय है। इसके द्वारा घोषित विधियों और आज्ञाप्तियों को भारत-राज्य-क्षेत्र के अन्तर्गत सभी न्यायालयों को मानना ही पड़ेगा।

संविधान की धारा १२९ के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय एक अभिलेख-न्यायालय (Court of Record) होगा। इसका अर्थ यह हुआ कि इसके सभी



निर्णय और कार्यवाहियाँ हमेशा की याद और प्रमाण के लिए रेकार्ड के रूप में सुरक्षित रहेंगी तथा प्रमाणित समझी जायेंगी। कोई भी न्यायालय इन रेकार्डों की सत्यता को चुनौती नहीं दे सकेगा। साथ ही इसे अपने अधिकार के अपमान (Contempt of Court) के लिए दण्ड देने की शक्ति भी प्राप्त होगी।

सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार (Jurisdiction of the Supreme Court),—सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार को चार वर्गों में बाँटा जा सकता है—(१) प्रारम्भिक (Original) (२) अपील (Appellate), (३) परामर्शदात्री (Advisory), और (४) आवृत्ति-सम्बन्धी (Revisional)।

(१) प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र (original Jurisdiction)—प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र का अर्थ यह होता है कि इस क्षेत्र के अन्तर्गत पड़ने वाले मुकदमे शुरू में ही सर्वोच्च न्यायालय में लाये जा सकते हैं और उन्हें किसी छोटी अदालत में पहले ले जाने की आवश्यकता नहीं है।

सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार में पड़नेवाले विषय भी दो प्रकार के हैं—

(क) ऐसे विषय जिनसे सम्बन्धित सभी झगड़े सिर्फ सर्वोच्च न्यायालय में ही पेश किये जा सकते हैं। अर्थात्, इन विषयों पर देश के किसी और दूसरे न्यायालय को विचार करने का अधिकार नहीं है। इसे सर्वोच्च न्यायालय का अनन्य अधिकार-क्षेत्र (Exclusive Jurisdiction) भी कहा जा सकता है।

(ख) ऐसे विषय जिनसे सम्बन्धित झगड़े सर्वोच्च न्यायालय के साथ-साथ उच्च न्यायालय में भी पेश किये जा सकते हैं। अर्थात्, इन विषयों पर सर्वोच्च न्यायालय के अलावा उच्च न्यायालय को भी विचार करने का अधिकार प्राप्त है। इसे सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालय का समवर्ती अधिकार-क्षेत्र (Concurrent Jurisdiction) कहा जा सकता है।

(क) सर्वोच्च न्यायालय के प्रथम प्रकार के (अनन्य) प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार में निम्नलिखित विवाद आते हैं—

(१) जो विवाद भारत की सघ-सरकार और भारतीय सघ के अन्तर्गत एक या एक से अधिक राज्यों के बीच हो,

(२) जिस विवाद में भारत की सघ-सरकार तथा भारतीय सघ के अन्तर्गत एक या एक से अधिक राज्य एक ओर हो और भारतीय सघ के अन्तर्गत अन्य कोई एक या एक से अधिक राज्य दूसरी ओर हो,

(३) जो विवाद भारतीय सघ के अन्तर्गत किन्हीं दो या दो से अधिक राज्यों के बीच हो।

उपर्युक्त विवादों में से कोई भी विवाद तभी सर्वोच्च न्यायालय में लाया जा सकेगा जबकि उनमें कानून या तथ्य से सम्बन्धित कोई ऐसा प्रश्न उठा हो, जिस पर किसी पक्ष के कानूनी अधिकार का अस्तित्व या विस्तार निर्भर करता हो।

सर्वोच्च न्यायालय के अनन्य क्षेत्राधिकार में भारतीय सघ और उसकी इकाइयों के अधिकार तथा शक्ति के बँटवारे-सम्बन्धी विवाद ही आते हैं। उनके बीच-के राजनीतिक झगड़े इस अधिकार-क्षेत्र में नहीं आते।

इसी प्रकार सविधान की धारा १३१ के मुताबिक निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित विवाद सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार में नहीं आते—

(१) सविधान के लागू होने से पहले भूतपूर्व देशी रियासतों के साथ की गई सन्धि या समझौते के कारण उत्पन्न विवाद, यदि वह सन्धि या समझौता तबतक भी मान्य हो।

(२) किसी राज्य के साथ की गई सन्धि, समझौता या सनद के ऐसे उपबन्ध से उत्पन्न विवाद, जिसमें स्पष्टतः कहा गया हो कि उक्त उपबन्ध में उत्पन्न विवाद सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र के अधीन नहीं होगा।

अन्तर्राज्य-जल सभरण (Inter-State Water Supplies) और वित्त-आयोग से सम्बन्धित बातें, राजदूत-सम्बन्धी मामले और नागरिकों के बीच के विवाद आदि सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत नहीं होंगे।

इस प्रकार हम पाते हैं कि सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र पर कुछ सीमाएँ लगी हुई हैं। इसके अन्दर भारत-सघ के अन्तर्गत किन्हीं दो भिन्न राज्यों के निवासियों के बीच का विवाद या एक राज्य के विरुद्ध दूसरे राज्य के किसी निवासी का विवाद नहीं आ सकता है।

(ख) सर्वोच्च न्यायालय के दूसरे प्रकार के (समवर्ती) प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत, भारतीय नागरिकों को सविधान द्वारा दिये गये मूल अधिकार आते हैं।

भारतीय सविधान की धारा ३२ के अधीन, नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा के लिए, सर्वोच्च न्यायालय को बन्दी-प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus), परमादेश (Mandamus), प्रतिषेध (Prohibition), उत्प्रेषण (Certiorari) और अधिकार-पृच्छा (Quo-Warranto) आदि लेख (Writs) जारी कर सकने का अधिकार है।

धारा २२६ के अनुसार मूल अधिकारों की रक्षा के लिए उपर्युक्त लेखों को जारी कर सकने का अधिकार उच्च न्यायालयों को भी है। कहा जा चुका है कि ऐसे विषय सर्वोच्च तथा उच्च—दोनों न्यायालयों के समवर्ती क्षेत्राधिकार में पड़ते हैं।

नागरिकों के मूल अधिकार सम्बन्धी-मामलों के अलावा सविधान की व्याख्या करने का प्रश्न, १९४७ के भारत-स्वतंत्रता-अधिनियम से सम्बन्धित कोई प्रश्न, समझ द्वारा बनाये गये कानूनों से सम्बन्धित कोई प्रश्न तथा राज्य के विधान-मंडलों द्वारा बनाये गये कानूनों से सम्बन्धित प्रश्न भी सर्वोच्च तथा उच्च न्यायालयों के समवर्ती क्षेत्राधिकार के ही अन्तर्गत आते हैं।

(२) अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)—सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों के विरुद्ध किसी अन्य न्यायालय में अपील नहीं की जा सकती है। लेकिन सैनिक न्यायालयों के अलावा भारत के अन्य किसी भी न्यायालय के किसी भी निर्णय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है।

सामान्यतः उच्च न्यायालयों या उस स्थिति के अन्य न्यायालयों, जैसे जूडिशियल कमिश्नर (Judicial Commissioner) के कोर्ट के विरुद्ध ही सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जाती है।

सर्वोच्च न्यायालय के अपीलीय क्षेत्राधिकार को चार भागों में बाँटा जाता है—(क) सबैधानिक प्रश्न-सम्बन्धी, (ख) दण्ड-सम्बन्धी अर्थात् फौजदारी, (ग) व्यवहार-सम्बन्धी अर्थात् दीवानी और (घ) साक्रमणकालीन अवस्था-से-जनित अपील।

(क) सबैधानिक प्रश्न-सम्बन्धी—सविधान की धारा १३२ के मुताबिक भारत राज्य-क्षेत्र के अन्तर्गत किसी भी उच्च न्यायालय के दीवानी या फौजदारी या अन्य कार्यवाही-सम्बन्धी किसी निर्णय या आदेश के विरुद्ध अपील सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकेगी, यदि उच्च न्यायालय यह प्रमाण-पत्र (Certificate) दे कि उस फैसले, निर्णय या आदेश में सविधान की व्याख्या से सम्बन्धित कानून का कोई सारभय प्रश्न (Substantial question of Law) अन्तर्ग्त (Involved) है।

यदि उच्च न्यायालय इस तरह का प्रमाण-पत्र नहीं दे, तो भी सर्वोच्च न्यायालय अपील करने की विशेष अनुमति (Special Leave) दे सकता है, यदि उसे समाधान हो जाय कि अमुक मामले में सविधान की व्याख्या-सम्बन्धी कानून का कोई सारभय प्रश्न अन्तर्ग्त है।

(ख) दण्ड-सम्बन्धी, अर्थात् फौजदारी मामलों की अपील—फौजदारी मामलों में उच्च न्यायालयों के फैसलों के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में तभी अपील की जा सकेगी, जबकि—

(१) उच्च न्यायालय ने, अरील में, निचले न्यायालय द्वारा रिहा किये गये किसी अभियुक्त को मृत्यु-दण्ड का आदेश दिया हो, या

(२) उच्च न्यायालय ने अपने अधीनस्थ न्यायालय से किसी मामले को अपने परीक्षण के लिए माँगकर अभियुक्त को मृत्यु-दण्ड दे दिया हो, या

(३) उच्च न्यायालय यह प्रमाण-पत्र दे कि अमुक मुकदमा सर्वोच्च न्यायालय में अपील किये जाने योग्य है।

ससद् को अधिकार है कि वह फौजदारी मामलों में सर्वोच्च न्यायालय के अपीलीय क्षेत्राधिकार को और भी बढ़ा दे।

(ग) व्यवहार-सम्बन्धी, अर्थात् दीवानी मामलों की अपील—दीवानी मामलों में उच्च न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील तभी हो सकती है जबकि उच्च न्यायालय यह प्रमाणित करे कि (अ) उस मुकदमे में २०,००० रु० से कम रकम (या वह रकम जो ससद् कानून बनाकर निश्चित करे) निहित नहीं है, या (ब) ३०,००० की कीमत की जायदाद या दावा निहित है, या (स) वह ऐसा मुकदमा है, जिसकी अपील सर्वोच्च न्यायालय में होने योग्य है।

इस प्रकार के मुकदमों को छोड़कर अन्य किसी प्रकार के मुकदमे में यदि उच्च न्यायालय ने अपने अधीनस्थ न्यायालय के निर्णय का केवल अनुमोदन किया हो, तो उसकी अपील सर्वोच्च न्यायालय में तभी हो सकती है जबकि उच्च न्यायालय यह भी प्रमाणित करे कि उस मुकदमे में कानून का कोई सारवान् प्रश्न अन्तर्गत्त है।

यदि किसी दीवानी मुकदमे का निर्णय उच्च न्यायालय के किसी एक न्यायाधीश ने ही किया हो, तो उसकी अपील सर्वोच्च न्यायालय में नहीं की जा सकती है। ससद् को अधिकार है कि वह इस नियम को कानून बनाकर बदल दे।

भारत का सर्वोच्च न्यायालय भारत राज्य-क्षेत्र की केवल फौजी अदालतों को छोड़कर अन्य किसी भी तरह के न्यायालय या ट्रिब्यूनल (Court or Tribunal) के निर्णय के विरुद्ध अपील किये जाने की विशेष अनुमति दे सकता है। सविधान की सन्वन्धित धारा १६६ सर्वोच्च न्यायालय को अपील सुनने का असीमित अधिकार प्रदान करती है। इसके अनुसार किसी मुकदमे में किसी पक्ष को यदि अपील करने का अधिकार न हो, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय की राय में उस दशा में न्याय (Natural Justice) का उल्लंघन हो रहा हो तो वह विशेष अनुमति (Special Leave) देकर अपील करने का अधिकार दे सकता है।

(घ) सक्रमणकालीन अवस्था जनित अपील—कहा जा चुका है कि भारत के भूतपूर्व फेडरल कोर्ट का स्थान सर्वोच्च न्यायालय ने ले लिया है। अतएव अविधान की धारा १३५ के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय को उस फेडरल कोर्ट के सभी

अधिकार मिल गये हैं। इसलिए यदि ससद् ऐसा करने से मना नहीं करे, तो सर्वोच्च न्यायालय, किसी भी ऐसे निर्णय की, जिसकी अपील उस कोर्ट में हो सकती थी, अपील करने की अनुमति दे सकता है।

(३) परामर्शदात्री क्षेत्राधिकार—सर्वोच्च न्यायालय को राष्ट्रपति को परामर्श देने का भी अधिकार है। सविधान की धारा १४३ के मुताबिक, राष्ट्रपति जब चाहे, किसी भी महत्वपूर्ण सवैधानिक मामलो, समझौतो, सन्धियों या सावजनिक महत्व के प्रश्नों से सम्बन्धित किसी विषय को सर्वोच्च न्यायालय के पास राय के लिए भेज सकता है। सर्वोच्च न्यायालय उन विषयों पर राष्ट्रपति को अपना विचार दे सकेगा।

सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये परामर्श को मानना या न मानना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करता है।

सविधान की धारा ३१७ (१) में कहा गया है कि लोकसेवा-आयोग (Public Service Commission) का अध्यक्ष या अन्य कोई सदस्य तबतक अपदस्थ नहीं किया जा सकेगा, जबतक, राष्ट्रपति द्वारा निर्देशित होने पर, सर्वोच्च न्यायालय उस व्यक्ति का दुराचरण प्रमाणित करते हुए उस व्यक्ति को पदच्युत करने का परामर्श न दे।

इस क्षेत्राधिकार को सर्वोच्च न्यायालय का निर्देशन अधिकार-क्षेत्र (Reference Jurisdiction) भी कहा गया है।

(४) आवृत्ति-सम्बन्धी क्षेत्राधिकार—सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार भी है कि अपने द्वारा दिये गये किसी निर्णय या आदेश का पुन निरीक्षण या अवलोकन कर सके तथा उसकी त्रुटियों को हटाने के लिए सुधार कर सके। सविधान की धारा ३२ के अधीन विभिन्न प्रकार के लेखों को जारी कर सकने का अधिकार प्राप्त रहने के फलस्वरूप भी सर्वोच्च न्यायालय देश के किसी भी न्यायालय के निर्णय को दुहरा (Revise) सकता है।

(५) न्यायिक-पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार—भारत के सर्वोच्च न्यायालयों को न्यायिक पुनर्विलोकन का भी अधिकार प्राप्त है। ससद् या राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा बनाये गये कानूनों पर विचार करने और उनकी सवैधानिकता की जाँच करने के अधिकार को ही न्यायिक-पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार कहा जाता है।

इस अधिकार के अनुसार भारतीय ससद् अथवा भारत-संघ के अन्तर्गत राज्यों के विधानमण्डल यदि कोई ऐसा कानून बनाते हैं या राज्यों की कार्यपालिकाएँ ऐसा आदेश देती हैं, जिनसे सविधान का उल्लंघन या अतिक्रमण

होता हो, सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार है कि वह वैसे कानूनो या आदेशों को अवैध (Ultra Vires) घोषित कर सकेगा। उदाहरणार्थ, सच-सरकार या राज्य-सरकारें जहाँ अपने अधिकार-क्षेत्र से बाहर गई कि सर्वोच्च न्यायालय उन्हें अवैध घोषित करेगा। इसी प्रकार अगर, कोई ऐसा कानून बना जो सविधान द्वारा दिये गये मूल अधिकारों का उल्लंघन करे तो वैसे कानून भी अवैध घोषित किया जायगा।

(६) अन्य अधिकार—उपयुक्त अधिकारों के अलावा सर्वोच्च न्यायालय को राष्ट्रपति के अनुमोदन से, अपनी कार्यवाही के सम्बन्ध में नियम बनाने का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय अपनी कार्यवाही सम्पादित करने के लिए किसी व्यक्ति को उपस्थित होने, कोई कागजात पेश करने आदि का आदेश दे सकता है। सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधिपति को, इस न्यायालय के पदाधिकारियों और सेवकों को नियुक्त करने का अधिकार है, उनके वेतन और सेवा की शर्तों से सम्बन्धित नियम इत्यादि, राष्ट्रपति की पूर्व सम्मति से बनाने का भी अधिकार है।

सर्वोच्च न्यायालय के अधिकारों में वृद्धि—सर्वोच्च न्यायालय के अधिकारों में संसद, कानून-बनाकर भी वृद्धि कर सकती है। सच-सूची का कोई भी विषय, संसदीय कानून द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र से अन्तर्गत किया जा सकता है। इसी प्रकार, इस न्यायालय को मूल अधिकारों की रक्षा के अलावा अन्य विषयों तथा कार्यों के लिए भी लेख-जारी कर सकने का अधिकार दे सकती है।

संसद, कानून द्वारा, सर्वोच्च न्यायालय को ऐसी सभी अनुपूरक और उपसहायक शक्तियाँ दे सकती है, जो उसके कार्यों के सम्पादन के लिए आवश्यक हों।

इसी प्रकार, भारत की राष्ट्र-सरकार और भारत-सच के अन्तर्गत राज्य-सरकारों के आपसी समझौते द्वारा भी, सर्वोच्च न्यायालयों के अधिकार बढ़ाये जा सकते हैं यदि संसद, कानून द्वारा, उस अधिकार को इस न्यायालय को दे दे।

निष्कर्ष—भारत के सर्वोच्च न्यायालय के संगठन, अधिकारों एवं कृत्यों के उपयुक्त वर्णन के आधार पर हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि इसे विभिन्न प्रकार के कितने ही महत्त्वपूर्ण अधिकार दिये गये हैं। ठीक ही कहा गया है कि यह संसार के सभी उच्चतम न्यायालयों से अधिक शक्तिशाली है। भारत के महाध्यायी श्री सीतलवादी ने सर्वोच्च न्यायालय के उद्घाटन के दिन कहा था कि भारत के सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार, अपने चरित्र और विस्तार के किसी भी देश के उच्चतम न्यायालय और अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट के अधिकार से अधिक है।

हम जानते हैं कि हमारे देश में ससदीय शासन-पद्धति अपनाई गई है। अतएव, सविधान की सर्वोच्चतम की सीमाओं के अन्दर भारतीय समुदा को सर्वोच्चता प्रदान की गई है। इस वजह से भारत के सर्वोच्च न्यायालय का नियंत्रण, अर्थात् उसके न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार, भारतीय समुदा पर उतना कारगर नहीं हो सकेगा। जब भी, सर्वोच्च न्यायालय, भारतीय समुदा द्वारा बनाये गये कानूनों के औचित्य को, सवैधानिकता की कमी या उसके विरुद्ध होने के आधार पर अवैध घोषित करेंगे, भारतीय समुदा सविधान के उन सम्बन्धित उपबन्धों का सशोधन कर न्यायालय की शक्ति को कम कर देगी।

अतः जहाँ तक भारतीय समुदा पर नियंत्रण का प्रश्न है, भारत के सर्वोच्च न्यायालय को उतना अधिकार नहीं है। लेकिन जहाँ तक सभ या राज्यों की कार्यपालिका का सवाल है, भारत का सर्वोच्च न्यायालय उनपर अच्छी तरह से नियंत्रण रख सकता है।

नागरिकों के मूल अधिकारों का संरक्षण—सर्वोच्च न्यायालय के सम्बन्ध में एक और प्रश्न पूछा जाता है कि वह नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा कैसे करता है? इसका उत्तर है कि विविध लेखों (Writs) को जारी कर सर्वोच्च न्यायालय नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा करता है।

इस पुस्तक के 'नागरिकों के मूल अधिकार' अध्याय<sup>१</sup> में सवैधानिक उपचारों के अधिकार का वर्णन<sup>२</sup> करते समय और सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार का वर्णन<sup>३</sup> करते समय, इस प्रश्न का विस्तार उत्तर दिया जा चुका है। अतः, उसे यहाँ दुहराने की आवश्यकता नहीं दीख पड़ती।

सर्वोच्च न्यायालय की स्वतंत्रता—इस अध्याय के प्रारम्भ में हमने उन कारणों और उद्देश्यों को बताया है, जिनके फलस्वरूप साधारणतः सभी प्रजातन्त्रात्मक देशों में और विशेषकर सघातमक राज्यों में एक स्वतन्त्र और निष्पक्ष न्यायपालिका का होना आवश्यक होता है।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय के अधिकारों एवं कृत्यों की चर्चा करते समय हमने देखा है कि इस न्यायालय को कितने महत्वपूर्ण कार्य करने हैं।

सर्वोच्च न्यायालय सविधान और नागरिकों के मूल अधिकारों का रक्षक या प्रहरी है। यह "संघीय तथा राज्य-विधानमण्डलों के बीच का संतुलन-चक्र है।"

१ अध्याय ३।

२. देखिए पृष्ठ-संख्या ४७ से ४९।

३. देखिए पृष्ठ-संख्या २०४।

## सब-न्यायपालिका • सर्वोच्च न्यायालय

अपने उपर्युक्त कर्तव्यों के निर्वहन के लिए यह आवश्यक है कि सर्वोच्च न्यायालय निष्पक्ष और स्वतंत्र रूप में अपने कार्यों का सम्पादन कर सके। अर्थात् इसके कार्यकरण में किसी प्रकार का अनुचित हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए।

यह जानी हुई बात है कि शासन के तीनों अंग—कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका, एक-दूसरे से पूर्णतः अलग और स्वतंत्र होकर कार्य नहीं कर सकते। फिर भी न्यायपालिका को निष्पक्ष और स्वतंत्र रूप में कार्य करने देने तथा व्यवस्थापिका और कार्यकारिणी द्वारा उसके कार्यकरण में अनुचित हस्तक्षेप किये जाने की संभावना को दूर करने के निमित्त कुछ-न-कुछ प्रावधान अवश्य किया जाना चाहिए।

भारतीय संविधान के निर्माताओं ने भी हमारे संविधान में कुछ ऐसे उपबन्धों का प्रावधान किया है, जिनके माध्यम से सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश, कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के अवांछनीय प्रभावों एवं अनुचित हस्तक्षेपों से स्वतंत्र रहकर, निष्पक्षता तथा निर्भीकतापूर्वक अपने आदर्शों एवं कर्तव्यों का पालन कर सके।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय की स्वतंत्रता एवं निष्पक्षता निम्नलिखित प्रकार से सुरक्षित की गई है—

(१) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है, न कि आम चुनाव ( General Election ) द्वारा और न ससद् द्वारा ही। नियुक्ति के लिए बहुसंख्यक योग्यताएं निर्धारित कर दी गई हैं और राष्ट्रपति को संविधान के उपबन्धों द्वारा सर्वोच्च तथा उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों से परामर्श लेना अनिवार्य कर दिया गया है। इन सब उपबन्धों के कारण राष्ट्रपति भी न्यायाधीशों की नियुक्ति में मनमानी नहीं कर सकता।

(२) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते आदि भारत की सचिव निधि पर आरित हैं। भारतीय ससद् उन पर बहस कर सकती है, लेकिन वोट नहीं कर सकती है। न्यायाधीशों के कार्य-काल में उनके वेतन, भत्ते आदि में कमी नहीं की जा सकती। न्यायालय के अधिकारियों और सेवकों के वेतन और भत्ते तथा न्यायालय के प्रशासन-खर्च भी सचिव निधि पर ही आरित हैं।

इस व्यवस्था के फलस्वरूप इस न्यायालय के न्यायाधीश मन्त्रिमंडल तथा ससद् दोनों के कोप व प्रसाद (Anger or Pleasure) की परवाह किये बिना अपना काम स्वतंत्रतापूर्वक कर सकते हैं।

(३) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश की पदावधि कुछ निश्चित समय के लिए (जैसे भारत का राष्ट्रपति, ५ वर्षों के लिए इत्यादि, निर्धारित नहीं की गई



है, वरन् नियुक्त होने पर न्यायाधीश ६५ वर्षों की आयु तक अपने पदोपर रह सकेंगे । ६५ वर्ष की उम्र काफी लम्बी अवधि हुई ।

इस उम्र के पहले न्यायाधीशों को पदच्युत करने की जो प्रक्रिया है, वह बहुत ही जटिल है । कोई भी न्यायाधीश तभी अपदस्थ किया जा सकेगा जबकि ससद् के दोनों सदनों की कुल सदस्य-संख्या का बहुमत और उपस्थित सदनों की दो-तिहाई सत्या कदाचार व अयोग्यता के कारण उसको पदच्युत करने का निवेदन-पत्र राष्ट्रपति के पास भेजे ।

एक तो इस प्रक्रिया की जटिलता के कारण जल्दी किसी न्यायाधीश के विरुद्ध इस तरह का निवेदन-पत्र समर्पित नहीं किया जा सकेगा । दूसरे, यदि राजनीतिक कारणों से, एक पार्टी के ससद् के दोनों सदनों में बहुत बड़े बहुमत में होने के कारण किसी न्यायाधीश के विरुद्ध ऐसा निवेदन-पत्र पास हो भी जाय, तो भी राष्ट्रपति उम न्यायाधीश को पदच्युत होने का आदेश देना अस्वीकार कर सकता है, अगर उसे यह समाधान हो जाय कि वैसा करना उस न्यायाधीश के प्रति अन्याय है ।

(४) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के किसी ऐसे कार्य पर, व्यवस्थापिकाओं में, विवाद नहीं हो सकते, जिसे न्यायाधीशों ने अपने कर्तव्योपा पालन करते हुए किया हो ।

(५) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के अधिकार ग्रहण करने पर देश के किसी अन्य न्यायालय में या किसी अधिकारी के अधीन या सामने बकालत या अन्य कोई कार्य नहीं कर सकते ।

इस व्यवस्था के कारण, न्यायाधीशों को अवकाश ग्रहण करने के बाद, किसी अच्छी सरकारी नौकरी के लोभ में या अच्छे पैसवाले मुक्किलों (Clients) की आशों में, क्रमशः सरकारी या गैर-सरकारी पक्षों के प्रति, पक्षपात करने की प्रवृत्ति नहीं होगी ।

इन्हीं उपर्युक्त व्यवस्थाओं और प्रावधानों के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय की स्वतंत्रता और निष्पक्षता सुरक्षित की गई है ।

फिर यह भी कहना कि भारत का सर्वोच्च न्यायालय देश की व्यवस्थापिका और कार्यकारिणी के अवाछनीय प्रभाव और अनुचित हस्तक्षेपों से पूर्णतः स्वतंत्र और चिन्ताविहीन है, पूर्णतः सत्य नहीं होगा ।

सर्वोच्च न्यायालय के सगठन आदि के सबंध में संविधान में कुछ प्रावधान ऐसे हैं, जिनसे इस न्यायालय की स्वतंत्रता और निष्पक्षता पर आंच आ सकती है ।

(१) ससद को इस न्यायालय के न्यायाधीशों की सख्या में वृद्धि कर सकने का अधिकार है । सविधान में न्यायाधीशों की उस अन्तिम या अधिकतम सख्या का उल्लेख नहीं है, जिससे अधिक ससद बढ़ा नहीं सकती । कार्यकारिणी और व्यवस्थापिका इस अधिकार का दुरुपयोग कर इस न्यायालय को अपने समर्थक न्यायाधीशों से भर (Pack) कर अपनी इच्छानुसार निर्णय ले सकती हैं । अमेरिका के भूतपूर्व राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने ऐसा करने का प्रयास किया था ।

(२) इस न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति में उस व्यक्ति की योग्यता और समर्थता के अतिरिक्त अन्य बातों, जैसे सत्तासूचक पार्टों के सिद्धान्तों और कार्यक्रमों के प्रति आस्था या भक्ति आदि को ध्यान में रखा जा सकता है । न्यायाधीशों की नियुक्ति में प्रधान मंत्री और मन्त्रिमण्डल का हाथ तो रहता ही है, क्योंकि उनके परामर्श के उपरान्त ही राष्ट्रपति वैसी नियुक्तियाँ करता है ।

कुछ दिनों पहले देश में यह अफवाह फैली थी कि कानून-आयोग ( Law-commission) ने अपनी रिपोर्ट में न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के ऊपर कुछ कीचड़ उछाला था ।

(३) वित्तीय सकटकालीन अधिकारों का भी दुरुपयोग किया जा सकता है । विशेषकर वर्तमान काल में जबकि भारत सदैव आर्थिक सकट में ही रहता है ।

(४) कुछ लोगों के अनुसार, अवकाश ग्रहण करने के बाद न्यायाधीशों को कहीं भी वकालत या अन्य सरकारी कार्य करने से जो मना किया गया है, उसके कारण भी इस न्यायालय के न्यायाधीश अपने कार्य-काल में ही सरकार को खुश करने या प्रभावित करने के लिए अपनी नैतिकता, स्वतंत्रता और निष्पक्षता से डिग जा सकते हैं । उन्हें यह लोभ रहेगा कि सेवा-निवृत्त (Retire) होने के बाद वे राज्यपाल या राजदूत आदि पदों पर नियुक्त हो सकेंगे ।

इस प्रकार हम पाते हैं कि भारत में ससदीय शासन-पद्धति होने के कारण सर्वोच्च न्यायालय व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के प्रभाव से सर्वथा मुक्त नहीं है ।

#### प्रश्न

१. भारत के सर्वोच्च न्यायालय के सगठन तथा अधिकारों का वर्णन कीजिए ।  
Describe the Composition and Powers of the Supreme Court of India.
२. भारत के सर्वोच्च न्यायालय के सगठन का वर्णन कीजिए । इसके न्यायाधीश अपने पदों से कैसे हटाये जायें ?

Discuss the organisation of the Supreme Court of India.  
How can a Judge of this Court be removed from his office ?

३. भारत का सर्वोच्च न्यायालय नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा किस प्रकार करती है ? इस न्यायालय के अन्य महत्वपूर्ण कार्यों का वर्णन कीजिए ।

How does the Supreme Court of India safeguard the Fundamental Rights of the Indian citizens ? Describe some of the other important functions performed by it.

४. भारत के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति कैसे होती है ? इस न्यायालय के अपीलीय क्षेत्राधिकार का वर्णन कीजिए ।

How are the Judges of the Supreme Court of India appointed ?  
Discuss the Appellate Jurisdiction of this Court

५. भारत के सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार का वर्णन कीजिए । इस न्यायालय की स्वतंत्रता का संरक्षण किस भाँति किया गया है ?

Discuss the Original Jurisdiction of the Supreme Court of India How has the independence of this Court been guaranteed ?

भारत का संविधान सघात्मक है। चूँकि संविधान का रूप सघात्मक है, इसलिए यह आवश्यक है कि सघ और राज्य-सरकारों के अधिकार-क्षेत्र अलग-अलग हो तथा उनमें आपसी सम्बन्ध भी हो। संयुक्त राज्य अमेरिका में केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ संविधान में निश्चित कर दी गई हैं और शेष शक्तियाँ राज्यों को दे दी गई हैं। कनाडा के संविधान में इसके विपरीत राज्यों की शक्तियाँ संविधान में निश्चित कर दी गई हैं तथा शेष शक्तियाँ केन्द्र को दे दी गई हैं। हमारे देश के संविधान में एक तीसरे प्रकार से अधिकार-क्षेत्रों का बँटवारा किया गया है। यहाँ पर शक्तियों के विभाजन के लिए तीन सूचियाँ तैयार की गई हैं—सघ-सूची, राज्य-सूची तथा समवर्ती-सूची। अब हमारे देश में सघ और राज्यों के बीच आपसी सम्बन्ध क्या है, उसका वर्णन आगे किया जाता है।

सघ एवं राज्यों के आपसी सम्बन्धों को सुगमतापूर्वक जानने एवं समझने के लिए उनका विवेचन मुख्यतः निम्नांकित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जायगा—

१. प्रशासनिक सम्बन्ध (Administrative Relation)
२. विधायी सम्बन्ध (Legislative Relations)
३. वित्तीय सम्बन्ध (Financial Relations)
४. अन्योन्य सम्बन्ध (Other Relations)

## १. प्रशासनिक सम्बन्ध

(Administrative Relations)

सघात्मक शासन-व्यवस्था की सबसे कठिन समस्या सघ तथा राज्यों के प्रशासनिक सम्बन्धों का समायोजन करना है। यदि संविधान में उससे सम्बन्धित स्पष्ट उपबन्ध न हो तो दोनों अपना-अपना उत्तरदायित्व निभाने में कठिनाई का अनुभव करते हैं। इसीलिए भारतीय संविधान-निर्माताओं ने, इस कठिनाई को दूर करने के लिए, विस्तृत उपबन्धों का निर्माण किया। यहाँ भारत-सरकार अधिनियम, १९३५ का काफी अनुकरण किया गया है। संघीय सरकार का राज्यों की सरकारों पर निम्नांकित मामलों में नियन्त्रण है—

राष्ट्रपति को राज्यों के राज्यपाल तथा उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति का पूर्ण अधिकार है। राष्ट्रपति व्यवहार में प्रायः प्रधानमंत्री की सलाह से ही ऐसी नियुक्ति करता है। राज्यपाल की नियुक्ति में सम्बन्धित राज्य के मुख्य मंत्री की राय अवश्य ली जाती है। न्यायाधीशों को एक उच्च न्यायालय से दूसरे उच्च न्यायालय में स्थानान्तरित भी किया जाता है।

अनुच्छेद २५६ के अनुसार प्रत्येक राज्य को अपनी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करना होगा कि ससद् द्वारा निर्मित अधिनियमों का परिपालन निश्चित रूप से हो। इस हेतु सघीय कार्यपालिका राज्यों की कार्यपालिकाओं को उचित निर्देश दे सकती है। संविधान केन्द्र को केवल उचित निर्देश देने का अधिकार देकर ही सतुष्ट नहीं हुआ। २५७ अनुच्छेद के अनुसार प्रत्येक राज्य को यह निर्देश दिया गया है कि राज्य के अन्दर केन्द्र की कार्यपालिका शक्ति को सकुचित नहीं किया जाय। यदि किसी केन्द्रीय अभिकरण को किसी राज्य में अपने कर्त्तव्य का पालन करने में कठिनाई होती है तो सघीय कार्यपालिका की ओर से राज्य की कार्यपालिका को आवश्यक निर्देश दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय तथा सैनिक महत्त्व के संचार-साधनों का निर्माण तथा पोषण एवं राज्यों के प्रदेश में रेलमार्गों की सुरक्षा के सम्बन्ध में भी केन्द्र को निर्देश जारी करने का अधिकार है। केन्द्र द्वारा निर्देशित इन कार्यों की पूर्ति में राज्य द्वारा जो अतिरिक्त व्यय किया जायगा, उसकी पूर्ति केन्द्रीय सरकार करेगी। यदि सच एवं राज्यों में इस प्रश्न पर मतभेद हो जाय तो उसका फैसला मुख्य न्यायाधिपति द्वारा नियुक्त पंच करेगा।

अनुच्छेद २६२ के अन्तर्गत यदि किसी नदी के पानी के उपयोग, वितरण तथा नियन्त्रण के बारे में, जो कि एक से अधिक राज्यों की सीमा में बहती हो, कभी कोई विवाद उठे तो ससद् को तमाम झगड़ों के नियन्त्रण करने एवं उनके सम्बन्ध में कानून बनाने का अधिकार है।

संविधान द्वारा सघीय कार्यपालिका को यह अधिकार प्राप्त है कि वह अपने क्षेत्राधिकार का कार्यपालिका-सम्बन्धी कार्य, राज्य सरकार या उसके किन्हीं पदाधिकारियों को सौंप दे। ससद् द्वारा बनाये गये किसी भी ऐसे कानून के अन्तर्गत जो राज्य-सरकारों के क्षेत्र के बाहर हो सच द्वारा राज्य सरकार या उसके अधिकारियों को शक्तियाँ अथवा कर्त्तव्य सौंपे जा सकते हैं। ऐसे मामलों में सच-सरकार को उस अतिरिक्त व्यय का भार उठाना होगा, जो कि ऐसे कानूनों के प्रशासन में राज्य सरकार को करना पड़ेगा।

## २. विधायी सम्बन्ध

( Legislative Relations )

भारतीय संविधान में शक्तियों के विभाजन के लिए तीन सूचियाँ दी गई हैं—सघ-सूची, राज्य-सूची तथा संघ-सूची। विषयों का इस प्रकार का बँटवारा ऑस्ट्रेलिया के संविधान में भी है। हमारे संविधान में इस प्रकार के बँटवारे का अनुकरण सन् १९३५ ई० के भारत-सरकार-अधिनियम से किया गया है।

सघ-सूची में ९७ विषय हैं तथा यह सबसे लम्बी सूची है। इसमें प्रतिरक्षा, परराष्ट्र-विषय, परमाणु-शक्ति, संयुक्त राष्ट्रसंघ, सधियाँ, रेलवे तथा डाक-तार, विदेशों से वाणिज्य एवं व्यापार, यातायात, बीमा, नोट एवं मुद्रा, उद्योग-नियंत्रण, तेल एवं मापों का नियंत्रण, जनगणना, सघीय लोक-सेवाएँ, आय-कर, सीमा-शुल्क आदि विषय हैं। इसमें वे सभी विषय सम्मिलित हैं, जो सघीय महत्त्व के हैं। इन विषयों पर संसद् को ही अनन्य विधायी शक्ति प्राप्त है।

राज्य-सूची में ६६ विषय हैं। ये विषय राज्य-सरकारों के ही महत्त्व के हैं तथा राज्य-सरकार को ही इन विषयों पर कानून बनाने का अधिकार है। इनमें सार्वजनिक व्यवस्था, न्याय-प्रशासन, स्थानीय स्वशासन, पुलिस तथा जेल, जंगल, राजस्व, शिक्षा, पशु-पालन, स्थानीय निर्वाचन, राज्य का लोकसेवा-आयोग, राज्य के अन्तर्गत वाणिज्य एवं व्यापार, राज्य की लोक-सेवाएँ आदि सम्मिलित हैं।

संघ-सूची में ५७ विषय हैं। उदाहरणार्थ, इसमें विजली, पागलखाने, व्यवहार-प्रक्रिया, दण्ड-विधि, आर्थिक और सामाजिक योजना, विवाह और तलाक, जन्म-मृत्यु का पंजीकरण, समाचार-पत्र, पुस्तकें तथा मुद्रणालय, वृत्तियाँ, न्याय और न्यासी, कारखाने, मूल्य-नियंत्रण आदि सम्मिलित हैं। जबतक इनमें से किसी विषय पर संसद् कोई विधि-निर्माण नहीं करती तबतक राज्यों के विधान-मंडल उस विषय पर विधि निर्मित कर सकते हैं। किन्तु यदि संसद् उस विषय पर कानून का निर्माण करे तो वह कानून राज्य-विधानमंडल द्वारा निर्मित कानून पर अधिभावी (Pre-vail over) होगा। इस नियम का एक अपवाद भी है। यदि संसद् द्वारा किसी विषय पर विधि-निर्माण करने के बाद कोई राज्य उस विषय पर अधिक विस्तृत और उन्नत विधि-निर्माण करना चाहता है तथा विधेयक पारित करता है तो पारित होने के बाद वह विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति हेतु रखा जाता है। यदि राष्ट्रपति की स्वीकृति मिल गई तो संसद्-निर्मित विधि से राज्य-विधानमंडल द्वारा निर्मित विधि अपर होगी।

संपूर्ण देश के प्रशाननिक-यंत्र को सफलतापूर्वक चलााने के लिए यदि राष्ट्र-पति आवश्यकता मने तो एक अन्तर्राष्ट्रीय परिषद् की स्थापना करेगा, जिसके ऊपर निम्नलिखित कृत्यों को करने का भार होगा—(१) राज्यों के बीच उत्पन्न होनेवाले विवादों को जांच करना और उनके बारे में सलाह देना, (२) ऐसे विषयों की विवेचना या ध्यानवान करना, जिनमें एक ने अधिक राज्यों का सामान्य हित हो, (३) ऐसे ही किसी विषय में निफारित करना अथवा नीति में अधिक अच्छा समन्वय लाना । इन प्रकार की परिषद् के निर्माण की व्यवस्था मन् १९३५ ई० के सविधान में भी थी । मनी तब इन प्रकार की कोई परिषद् नियुक्त नहीं हुई है ।

यदि राष्ट्रपति बाहरी आक्रमण अथवा युद्ध की संभावना के कारण सकट-कालीन स्थिति की घोषणा करे तो वह राज्यों की सरकारों को अपनी कार्यपालिका शक्ति को विशेष ढग में प्रयोग करने के लिए आदेश देगा । उस समय आसन का रूप एकात्मक हो जायगा तथा प्रान्तीय सूची में निर्धारित विषयी पर भी केन्द्र द्वारा ही प्रशासन चलेगा ।

जब राज्यपाल से रिपोर्ट पाकर अथवा किसी अन्य तरीके में राष्ट्रपति को विश्वास हो जाय कि किसी राज्य में संविधान के अनुसार शासन नहीं चल रहा है तो राष्ट्रपति उस राज्य में नैबैधानिक नकट की घोषणा कर देता है । उस समय राज्य का शासन केन्द्र के हाथ में चला जाता है तथा राज्यपाल को राष्ट्रपति के आदेशानुसार शासन को चलाना पड़ता है । मन्त्रिमण्डल प्रायः इस हालत में समाप्त कर दिया जाता है । ऐसी घोषणा कई बार केरल तथा उड़ीसा में हो चुकी है ।

अनुच्छेद २६० के अनुसार भारत के राज्य-क्षेत्र में सर्वत्र स घ की या प्रत्येक राज्य की नार्वाजनिक क्रियाओं, अनिलेखों तथा न्यायिक कार्रवाईयों को पूरा विश्वास तथा पूरी मान्यता दी जायगी । इस अनुच्छेद द्वारा प्रशानन-कार्य सरल कर दिया गया है ।

सविधान के अन्तर्गत ससद् के नानून के द्वारा दो नेवाएं निर्मित की गई हैं— भारतीय प्रशासनिक सेवा तथा भारतीय पुलिस-सेवा । इन सेवाओं पर मंन्द तथा केन्द्रीय सरकार का पूर्ण नियंत्रण है । इन सेवाओं के अनेक अधिकारी सभी राज्यों में उच्च पदों पर रहते हैं और इस प्रकार संबन्ध-कार राज्य-सरकारों पर पूरा नियंत्रण रखती हैं ।

केन्द्रीय सरकार भारत के बारे राज्यों में आसन-सम्बन्धी एकता स्थापित करने तथा मंन्ध एवं राज्यों की सरकारों की नीतियों में मेल उत्पन्न करवाने के लिए राज्य-सरकारों के प्रतिनिधियों का सम्मेलन बुला सकती है और उनमें कुछ सिफारिशें कर सकती हैं ।

संघात्मक संविधान में अधिकारों का जो केन्द्र एवं राज्यों के बीच अधिकारों का विभाजन रहता है, उसके नियमानुसार राज्य को राज्य सूची में वर्णित विषयों पर कानून बनाने का अनन्य अधिकार प्राप्त है। परन्तु भारतीय संविधान में ऐसी व्यवस्था की गई है या ऐसे उपबन्धों का निर्माण किया गया है, जिसके मुताबिक निम्नलिखित परिस्थितियों में संसद् राज्य-सूची में वर्णित विषयों पर कानून बना सकती है—

(१) यदि राज्यपाल के प्रतिवेदन पाने के पश्चात् अथवा अन्य किसी तरीके से राष्ट्रपति सतुष्ट हो जाय कि किसी राज्य में संविधान के अनुसार शासन नहीं चल रहा है तो वह उस राज्य में संवैधानिक आपातकाल की घोषणा कर सकता है। इस घोषणा के अनुसार संसद् को राज्य-सूची पर कानून बनाने का अधिकार होगा।

(२) यदि राष्ट्रपति बाह्य आक्रमण या युद्ध के कारण आपातकाल की उद्घोषणा कर दे तो उस समय राज्य के विधान-मण्डल की सारी शक्तियाँ संसद् के पास चली जायेंगी।

(३) यदि किसी एक राज्य का विधान-मण्डल या अधिक राज्यों के विधान-मण्डल संसद् से राज्य-सूची में वर्णित किसी विषय पर कानून बनाने के लिए प्रार्थना करें तो संसद् उस विषय पर कानून बना सकती है। परन्तु ये कानून उन्हीं राज्यों पर लागू होंगे, जिन्होंने इसके लिए प्रार्थना की थी।

(४) यदि राज्य-सभा उपस्थित और मतदान करनेवाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से यह पास कर दे कि राज्य-सूची में वर्णित अमुक विषय राष्ट्रीय हित का हो गया है, अतः उसपर संसद् को कानून बनाना चाहिए तो उस विषय पर निश्चित समय के लिए संसद् को कानून बनाने का अधिकार होगा।

(५) यदि केन्द्रीय सरकार ने किसी अन्य देश की सरकार से किसी प्रकार की सन्धि कर ली हो, तो वह सभी राज्यों पर लागू होगी। संसद् को उसका व्यावहारिक रूप देने के लिए कानून बनाने का अधिकार है, चाहे वह विषय राज्य-सूची में ही क्यों न हो।

इसके अतिरिक्त कोई भी ऐसा विषय, जिसका सम्मिश्रण किसी भी सूची में नहीं हुआ हो, केन्द्रीय सूची का विषय समझा जायगा तथा संसद् को ही उस विषय पर कानून बनाने का अधिकार होगा।



### ३. वित्तीय सम्बन्ध (Financial Relations)

वित्तीय क्षेत्र में संघ एवं राज्यों के सम्बन्धों का इतना विस्तृत वर्णन अन्य किसी सघातक सविधान में नहीं मिलता है। किसी भी देश के शासन को चलाने के लिए धन का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है, क्योंकि उसके बिना सरकार ठीक से नहीं चल सकती है। अतः सविधान द्वारा राज्य एवं संघों को आमदनी के काफी साधन दिये गये हैं।

संघ की आय के प्रमुख साधन ये हैं—आयात-निर्यात-कर, शराब व अफीम आदि नशीली वस्तुओं को छोड़कर देश में बने तथा खपनेवाले पदार्थों जैसे तम्बाकू पर महसूल, अचल सम्पत्ति-कर (कृषि-भूमि को छोड़कर), आय-कर, रेलवे तथा जहाजों द्वारा ले जाये जानेवाले माल एवं यात्रियों पर सीमा-कर तथा रेलों के किराये एवं भाडों पर कर, एक्सचेंज बिलों, रुबको, हुडियो, बीमा-पॉलिसियों, समाचार-पत्रों की बिक्री तथा खरीद पर कर आदि।

राज्यों के मुख्य आय के साधन निम्नांकित हैं—भूमि-कर, कृषि-आय पर कर, नशीली वस्तुओं पर कर, बिजली-कर, गाड़ियों, पेशों तथा व्यापारों पर कर, मनोरंजन-कर, स्टाम्प-फीस, सड़को एवं जलमार्गों पर फीस, पशुओं एवं नावों पर कर आदि।

राज्य सरकार के उपर्युक्त आय के साधनों के अतिरिक्त कुछ ऐसे कर हैं, जिन्हें संघ-सरकार आरोपित और इकट्ठा करती है, जिससे कि उनके सम्बन्ध में एकलपता बनी रहे, परन्तु जिनकी आय राज्यों को दे दी जाती है।

इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे भी आय के साधन हैं, जिन्हें संघ-सरकार आरोपित तथा इकट्ठा करती है, परन्तु उनसे होनेवाली आय में संघ तथा राज्य दोनों सरकारें हिस्सा पानी हैं। उस प्रकार के करों का वर्णन निम्नांकित है—(१) कृषि-भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति कर, उत्तराधिकार-कर, अचल सम्पत्ति-कर, रेलों-जहाजों द्वारा ले जाये जानेवाले माल और यात्रियों पर सीमा-कर तथा रेलों के किराये एवं भाडों पर कर, समाचार-पत्रों के खरीद-विक्री तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापन पर कर आदि ऐसे कर हैं, जिन्हें संघ-सरकार आरोपित और संग्रह करती है, परन्तु जिनकी कुल आय संसद् के कानून के अन्तर्गत अनुपात के अनुसार विभिन्न राज्यों को बाँट दी जाती है। (२) कुछ ऐसे भी कर हैं, जिन्हें संघ-सरकार आरोपित तथा इकट्ठा करती है, जैसे आय-कर, परन्तु उसका ५५% भाग प्रथम वित्त-आयोग की

सिफारिश के अनुसार विभिन्न राज्यों में बाँट दिया जाता है। (३) भारत-सरकार सच-सूची में वर्णित द्वाइयों और श्रृंगार की वस्तुओं पर स्टाम्प व महसूल लगाती है, जिसे राज्य-सरकार द्वारा इकट्ठा किया जाता है और उसे ही मिल जाती है।

निर्वाचन, आयोग की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है। परन्तु इस आयोग पर सच तथा राज्य दोनों के निर्वाचित की जिम्मेवारी रहती है।

राज्य-विधान-मण्डल द्वारा बहुत-से पारित विधेयकों को राज्यपाल को राष्ट्रपति की सम्मति हेतु रखना पड़ता है, क्योंकि वे राष्ट्रपति की सम्मति से ही अधिनियम बन सकते हैं।

सशोधन की प्रक्रिया में बहुत-से ऐसे उपबन्ध हैं, जिनके सशोधन में ससद् को राज्यों के साथ से अधिक विधान-मण्डलों की सहमति की आवश्यकता होती है।

हमारे सविधान में सच एवं राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों को देखने से साफ पता चलता है कि हमारे सविधान-निर्माताओं ने दूसरे सघीय देशों के सविधानों की श्रुतियों से अवगत होकर इस प्रकार से स्पष्ट उपबन्धों का निर्माण किया, जिससे सच तथा राज्यों में अधिकार-क्षेत्र को लेकर शायद ही कभी झगडा उठे। साथ ही दोनों के सबधों को देखने से यह भी जाहिर होता है कि यद्यपि भारत का सविधान सघात्मक है, फिर भी इसमें अनेक ऐसी विशेषताएँ हैं, जिनके कारण इसे एकात्मक की ओर झुका हुआ बताया जाता है, जैसे एक नागरिकता, एक न्यायपालिका, आपात्काल के समय सच का राज्य की सारी शक्तियों पर एकाधिकार, विभिन्न प्रकार के सच को राज्यों को निर्देश करने की प्रक्रिया आदि। अतः यह तर्क उपस्थित किया जाता है कि वर्युक्त उपबन्धों के द्वारा, संघात्मक सविधान के गुणों के विलास, राज्यों की स्वतन्त्रता पर हस्तक्षेप-किया गया है। साथ ही राज्य-सूची में वर्णित विषयों पर कुछ परिस्थितियों में ससद् जो कानून बना सकती है, उससे तो राज्य की स्वतन्त्रता पर और भी कुठाराघात किया गया है।

सच तथा राज्यों के आपसा सम्बन्धों की आलोचना करते हुए आपात्कालीन शक्तियों के विषय में के० टी० शाह ने कहा था—“इस अध्याय में दो प्रभावशाली विचारधाराएँ पाता हूँ—(१) इकाइयों के विरुद्ध केन्द्र को अधिक शक्ति प्रदान करना, (२) शासन को जनता के विरुद्ध अधिक शक्ति प्रदान करना। श्री एच० एन० कुजरन के मुताबिक “विभिन्न प्रावधानों का विश्लेषण करने से पता चलता है कि उनके प्रयोग के ये परिणाम होंगे—(१) सच के सघात्मक रूप का अन्त हो जायगा तथा सच अत्यधिक शक्तिशाली बन जायगा। (४) वित्त-आयोग की सिफारिश

के अनुसार दियासलाई, तम्बाकू, वनस्पति पर उत्पादन-करों की कुल आय का ४०% विभिन्न राज्य-सरकारों में बाँटा जा सकता है।

भारत की सचित्त निधि से आसाम, बंगाल, बिहार और उड़ीसा को, जो कि पटसन उत्पादन करनेवाले राज्य हैं, निर्धारित ढग के अनुसार पटसन तथा उससे बने माल पर निर्यात-कर के बदले अनुदान दिये जाते हैं। जैसे बंगाल को १०५ लाख, आसाम को ४० लाख, बिहार को ३५ लाख तथा उड़ीसा को ५ लाख रुपये।

संसद् यह निर्धारित करती है कि भारत की सचित्त निधि से उन राज्यों को, जिन्हें आर्थिक सहायता की आवश्यकता है, क्या अनुदान दिये जायें। आसाम में कबीलेवाले प्रदेशों के प्रशासन के लिए अनुदान की व्यवस्था सविधान में की गई है। सविधान में यह भी व्यवस्था है कि संसद् में ऐसे विधेयक, जिनका प्रभाव उन राज्यों पर पड़ता हो, जिनकी आय में राज्यों का हित हो, राष्ट्रपति की सिफारिश के उपरान्त ही पेश किये जा सकते हैं।

साथ तथा राज्य-सरकारें अपने-अपने विधान-मण्डलों द्वारा समय-समय पर अपनी-अपनी सचित्त निधि से ऋण भी दे सकती हैं। संसद् द्वारा निर्धारित सीमा के अन्दर साध-सरकार राज्यों को ऋण भी दे सकती हैं।

## ४. अन्योन्य सम्बन्ध

( Other Relations )

उपयुक्त कार्यपालिका, विधायी तथा वित्तीय सम्बन्ध के अतिरिक्त कुछ और भी साध और राज्यों के बीच सम्बन्ध हैं, जिनका वर्णन आगे किया जाता है।

राष्ट्रपति के द्वारा साध तथा राज्यों के आय-व्ययक की जाँच के लिए एक नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की नियुक्ति होती है। वह साध एवं राज्य कहीं पर भी आय-व्ययक की जाँच कर सकता है।

हमारे देश में केन्द्र से लेकर निम्न स्तर तक एक न्यायपालिका की व्यवस्था गई है। उच्चतम न्यायालय की मान्यता सर्वोच्च है। सभी राज्यों के न्यायालय उसी के अन्दर काम करते हैं।

(१) बहुत-से राष्ट्रीय राज्यों में दोहरी नागरिकता की व्यवस्था है—एक साध के लिए तथा दूसरी राज्य के लिए। हमारे राष्ट्रीय सविधान में एक नागरिकता की व्यवस्था की गई है। (२) राज्यों की शक्तियाँ साध की कार्यपालिका में केन्द्रीभूत हो जायेंगी, (३) राष्ट्रपति एक प्रकार का अधिनायक बन जायगा। (४) राज्यों की वित्तीय स्वायत्तता का अन्त हो जायगा।

उपयुक्त आलोचनाओं से यह तथ्य अवश्य है कि हमारा सविधान साघात्मक होते हुए भी एकारमक की ओर झुका हुआ है। परन्तु राज्यों की स्वतन्त्रता से देश की सुरक्षा एवं कल्याण का स्थान अधिक है। उपयुक्त सारे उपबन्ध जिनमें राज्यों की स्वतन्त्रता पर हस्तक्षेप का वर्णन है, विशेष परिस्थितियों में देश की सुरक्षा एवं कल्याण हेतु बनाये गये हैं। कुछ ऐसे प्रावधान जैसे एक नागरिकता एक न्यायपालिका आदि देश की अखण्डता एवं एकता को कायम रखने हेतु निर्मित हुए हैं। इस प्रकार हमारे सविधान में सघ और राज्यों के पारस्परिक सम्बन्ध के विषय में जो उपबन्ध हैं, वे स्पष्ट एवं सुनिश्चित हैं तथा उससे सघ और राज्यों में अधिकार-क्षेत्र को लेकर झगड़े की कम गुंजाइश है। इस प्रकार का वृहद् स्पष्टीकरण अन्य सघीय सविधानों में नहीं है।

राज्य की शासन-पद्धति किसी भी प्रकार की हो, चाहे ससदात्मक हो या अध्यक्षात्मक, शासन का वास्तविक कार्य उस कर्मचारी-वर्ग द्वारा किया जाता है, जो कि स्थायी रूप से सरकारी सेवा में रहते हैं। मसद् कानून बनाती है, कार्यपालिका राजकीय नीति का निर्धारण करती है, परन्तु कानूनो और राजकीय नीति को क्रियात्मक रूप देना इसी स्थायी कर्मचारी-वर्ग का कार्य है। देश का शासन सुचारु रूप से इसी हालत में चल सकता है जबकि कर्मचारी योग्य, निष्पक्ष एवं ईमानदार हों। कुशल कर्मचारियों के अभाव में जनतंत्र कभी भी सफल नहीं हो सकता। यही कारण है कि सभी जनतंत्रात्मक राज्यों में लोकसेवा-आयोग की स्थापना की जाती है। हमारे देश में भी केन्द्रीय तथा राज्य-स्तरों पर योग्य, कुशल एवं ईमानदार कर्मचारियों के चयन हेतु लोकसेवा-आयोग की स्थापना की गई है।

**लोकसेवा-आयोग की स्थापना की आवश्यकता—**

लोकतंत्र के विकास के प्रारम्भिक दिनों में अधिकांश जनतंत्रात्मक देशों में लोक-सेवा के सदस्य राजनीतिज्ञों एवं इने-गिने व्यक्तियों की अनुकम्पा प्राप्त कर अपना पद प्राप्त करते थे। इस पद्धति के कारण योग्य एवं निष्पक्ष व्यक्ति सरकारी पद प्राप्त करने से वंचित रह जाते थे। पदों की प्राप्ति के बाद भी कार्य-अभार एवं योग्यता की ओर कोई कर्मचारी ध्यान नहीं देता था, क्योंकि पदोन्नति के लिए ये गुण आवश्यक न थे। पदोन्नति के लिए तो राजनीतिज्ञों का अनुग्रह प्राप्त करने की आवश्यकता थी। इस पद्धति से दूबरी हानि यह होती थी कि यदि सत्तास्थ बल या व्यक्ति में परिवर्तन होता था तो प्रवर अस्थिर अधिकारी भी बदल जाते थे। अतः यह पद्धति प्रशासनिक अनुभव की निरन्तरता प्रदान नहीं कर सकती थी। संयुक्त राज्य अमेरिका में इस समय भी इस पद्धति को कुछ हद तक अपनाया जाता है। अतः उपर्युक्त दुर्गुणों से बचने के लिए हमारे देश में लोकसेवा-आयोग की स्थापना की गई है।

भारत जैसे देश के लिए लोकसेवा-आयोग की ओर भी आवश्यकता है। यह एक विशाल देश है, जिसमें अनेक जातियाँ एवं विभिन्न भाषा-भाषी लोग रहते

हैं। इस हालत में यदि लोक-सेवाओं के नियोजन में राजनीतिक विचार या अनुग्रह की प्रधानता होगी तो राष्ट्र रसातल में चला जायगा।

इस प्रकार लोकसेवा-आयोग के दो प्रमुख कार्य हो जाते हैं। प्रथम, धूर्त-जनो एवं अयोग्य व्यक्तियों को सेवा से बाहर रखना तथा दूसरा, योग्य व्यक्तियों को लोक-सेवा में लाने का प्रयास करना।

योग्य एवं कुशल सरकारी कर्मचारियों के चयन हेतु लोकसेवा-आयोग की स्थापना की आवश्यकता बताते हुए सविधान-सभा में श्री कामध ने कहा था—  
 “However well designed the machine and however skilfully constructed its component parts may be, it will fail to deliver its full power unless it is manned by competent and trained operators”

हमारे देश में ससदात्मक पद्धति को अपनाया गया है। ससदात्मक पद्धति में यद्यपि प्रशासन का उत्तरदायित्व मंत्रियों पर रहता है, तथापि प्रशासन करना उनका कार्य नहीं। उनका कार्य कर्मचारियों पर निगरानी रखना है। मंत्रियों को प्रशासन का व्यावहारिक ज्ञान नहीं रहता है। वे अपने विषय के विशेषज्ञ नहीं होते। उनकी नियुक्ति राजनीतिक योग्यता तथा लोकप्रियता के आधार पर होती है न कि विशेषज्ञ होने के कारण। राष्ट्रपति या मन्त्रिमण्डल के अभाव में शासन कुछ समय के लिए चल सकता है, परन्तु सरकारी कर्मचारियों के अभाव में राज्य का काम एक मिनट भी नहीं चल सकता है। गोखाला ने यहाँ तक कहा है कि “सरकारी कर्मचारी के बिना कोई उपाय नहीं है।” (There is no way of doing with the Government servant. He is essential and has to stay) अतः इस बात को ध्यान में रखते हुए जिससे कि हमारे देश का प्रशासन सुचारु रूप से चल सके, निष्पक्ष, ईमानदार एवं कुशल सरकारी कर्मचारी के चयन हेतु लोकसेवा-आयोग की स्थापना की गई है।

इस सम्बन्ध में एक बात और भी उल्लेखनीय है। सरकारी कर्मचारी राज्य तथा जनता के नौकर हैं, सरकार के नौकर नहीं। वे सविधान तथा कानून के अधीन किसी भी सरकारी आदेश को मानने के लिए बाध्य हैं। यदि उनका चुनाव राजनीतिक आधार पर होगा तो वे अपने से ऊपर के अधिकारी की बात, जो कि दूसरे दल के होंगे, शीघ्रता से न मानेंगे। इसके लिए उन्हें सजा भी मिलेगी, क्योंकि उनके दल के राजनैतिक नेता की कृपादृष्टि तो उनपर है ही। अतः यदि उनका चयन लोकसेवा-आयोग द्वारा होगा तो उनकी ईमानदारी तथा वफादारी एवं योग्यता में किसी को भी शक न होगा।

### लोकसेवा-आयोग का संगठन

भारतीय संविधान की धारा ३१५ से ३२३ में लोकसेवा-आयोग की व्यवस्था की गई है। संविधान के अनुसार सभ के लिए एक संघीय लोकसेवा-आयोग तथा राज्य के लिए राजकीय लोक सेवा-आयोग की व्यवस्था है, परन्तु दो या अधिक राज्य चाहे तो संयुक्त लोकसेवा-आयोग की स्थापना की जा सकती है और उनकी आर्यना पर संसद् कानून द्वारा ऐसी व्यवस्था कर सकती है।

### संघीय लोकसेवा-आयोग का संगठन

अनुच्छेद ३१५ के द्वारा सभ में संघीयसेवा-आयोग की स्थापना की गई है। इसमें एक अध्यक्ष तथा सात अन्य सदस्य हैं। अध्यक्ष तथा अन्य सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है। इनकी सलाह तथा सेवा की शर्तों को निर्धारित करने का अधिकार भी राष्ट्रपति को ही है। इनका कार्यकाल, पदभार-ग्रहण करने की तिथि से छह वर्ष तक अथवा ३५ वर्ष की आयु प्राप्त करने तक होता है। इसमें कम-से-कम आठ सदस्य ऐसे अवश्य हों जो कम-से-कम १० वर्षों तक सरकारी सेवा का अनुभव प्राप्त कर चुके हों।

आयोग का कोई भी सदस्य उसी पर दुबारा नियुक्त नहीं किया जा सकता है। संघीय लोकसेवा-आयोग का अध्यक्ष सभ या राज्यों में अन्य किसी पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता है, आयोग के सदस्यों का वेतन राष्ट्रपति द्वारा विनियमित होता है। आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के उपरान्त उनकी सेवा की शर्तों को उनके हित के विरुद्ध बदला नहीं जा सकता है। इस समय अध्यक्ष का वेतन ४००० तथा अन्य सदस्यों का वेतन ३००० है, जो भारत-सरकार की मर्ति निधि से दिया जाता है।

आयोग के सदस्यों को उनके दुराचार के लिए राष्ट्रपति के आदेश द्वारा हटाया भी जा सकता है। यदि राष्ट्रपति को किसी भी सदस्य के खिलाफ दुराचार की रिपोर्ट मिले तो वह विषय न्यायालय के पास विचारार्थ प्रस्तुत होगा। न्यायालय की सम्मति मिलने पर उस सदस्य को पदच्युत किया जाएगा। निम्नांकित कारणों के उपस्थित होने पर राष्ट्रपति आयोग के किसी भी सदस्य को हटा सकता है—

(१) यदि वह व्यक्ति दिवालिया सिद्ध हो, (२) यदि अपने कार्यकाल में कोई दूसरा सवैतनिक पद स्वीकार कर ले, (३) शारीरिक अस्वस्थता के कारण कार्य करने के लिए अक्षम हो गया हो, (४) यदि भारत-सरकार या राज्य-सरकार के साथ करार किये गये किसी ठेके के साथ सम्बन्ध हो अथवा उससे कोई लाभ प्राप्त करता हो।

## राजकीय लोकसेवा-आयोग का संगठन

राजकीय लोकसेवा-आयोग के सदस्यों को राज्यपाल नियुक्त करता है। राज्यपाल को ही सदस्य सख्या तथा सेवा की शर्तों को निर्धारित करने का अधिकार है। इसमें भी आधे सदस्य ऐसे होंगे जो कम-से-कम १० साल तक सरकारी कर्मचारी रह चुके हों। इनके वेतन, भत्ता आदि राज्य की सचिव निधि से दिये जाते हैं। इनके सदस्यों का कार्यकाल ६ साल का है किन्तु कोई भी सदस्य ६० वर्ष की उम्र के बाद अपने पद पर नहीं रह सकते।

अवकाश प्राप्त करने के बाद राज्यों के लोकसेवा-आयोग का अध्यक्ष केवल सघीय लोकसेवा-आयोग का अध्यक्ष या सदस्य अथवा दूसरे राजकीय आयोग का अध्यक्ष हो सकता है। साधारण सदस्य अवकाश-प्राप्ति के बाद केवल सघीय लोकसेवा-आयोग का अध्यक्ष या सदस्य या राजकीय लोकसेवा-आयोग का अध्यक्ष हो सकता है। अवकाश ग्रहण करने के बाद लोकसेवा-आयोग का कोई सदस्य सरकारी नौकरी नहीं कर सकता है। साथ ही इनके सेवा-काल में इनकी सेवा की शर्तों में कोई परिवर्तन नहीं लाया जा सकता है। इस समय बिहार लोकसेवा-आयोग में एक अध्यक्ष (श्री रोहतजी) तथा दो अन्य सदस्य हैं।

इन्हें पद से हटाने की प्रक्रिया व आधार वही है, जो सघीय-आयोग के सदस्यों के पद से हटाने के लिए निर्धारित किये गये हैं।

## आयोगों के कार्य

( Functions of the Commissions )

अनुच्छेद ३२० के अनुसार आयोग के निम्नांकित कार्य हैं—

(१) सघ तथा राज्यों की सेवाओं में नियुक्तियों के लिए परीक्षाओं का आयोजन करना। सघीय आयोग सघ में तथा राजकीय आयोग राज्य में परीक्षाओं का आयोजन करता है।

(२) यदि एक या अधिक राज्य सघीय लोकसेवा-आयोग को संयुक्त नियोजन अथवा भर्ती के लिए वाग्रह करें तो राज्यों को इस प्रकार की योजनाएँ बनाने में सहायता देना।

(३) निम्नलिखित मामलों में सघीय लोकसेवा-आयोग से सघ-सरकार तथा राजकीय लोकसेवा-आयोग से राज्य-सरकार राय लेती है—

- (क) अर्सेनिक सेवाओं में बहाली के तरीके से सम्बन्धित सभी मामलों में,
- (ख) उनकी बहाली, तरक्की तथा बदली में,



(ग) सरकारी कर्मचारियों के अनुशासन-सम्बन्धी मामलों में,

(घ) किसी कर्मचारी के ऐसे दावे पर कि कर्त्तव्य-पालन के सम्बन्ध में कोई कानूनी कार्रवाई की गई हो, तो उसमें अपने को निर्दोष सिद्ध करने में जो भी खर्च हुआ है, उसे सरकार से कितना मिलना चाहिए,

(ङ) सरकारी कर्मचारी को यदि कर्त्तव्य-पालन के सिलसिले में किसी प्रकार की चोट या क्षति पहुँचती हो, तो क्षति पूर्ति के सम्बन्ध में,

(च) राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा निर्दिष्ट अन्य किसी विषय में ।

अनुच्छेद ३२१ के मुताबिक ससद् सघीय लोकसेवा-आयोग तथा राजकीय विधानमण्डल राजकीय लोकसेवा-आयोग के कार्यक्षेत्र बढ़ा सकते हैं ।

राष्ट्रपति या राज्यपाल अपने-अपने क्षेत्राधिकार में ऐसे नियम बना सकते हैं कि किसी सेवा के सम्बन्ध में लोकसेवा-आयोग की सलाह लेना आवश्यक नहीं है । परन्तु इन नियमों को १४ दिनों के अन्दर ससद् या विधानमण्डल के सामने रखना पड़ता है । ससद् या विधानमण्डल को अधिकार है कि राष्ट्रपति या राज्यपाल के ऐसे नियम को स्वीकार करे या रद्द करे ।

**आयोगों के प्रतिवेदन—**

सघीय लोकसेवा-आयोग को प्रतिवर्ष अपने कार्यों के सम्बन्ध में एक प्रतिवेदन तैयार कर राष्ट्रपति के सामने प्रस्तुत करना पड़ता है । ठीक इसी सरकार राजकीय लोकसेवा-आयोग भी प्रतिवर्ष अपना प्रतिवेदन तैयार कर राज्यपाल के सामने प्रस्तुत करता है । उक्त प्रतिवेदनों को सरकारी विज्ञापन के साथ सम्बन्धित विधायिका यानी ससद् के दोनों सदनों तथा राज्य के विधान-मण्डलों के सामने प्रस्तुत किया जाता है । इस प्रतिवेदन में यह स्पष्ट रहता है कि किस हद तक आयोग की सिफारिशों को सरकार ने मान्यता दी है । यदि आयोग की सिफारिशों स्वीकार न की गई हैं तो सरकारी ज्ञापन में उसके कारण अवश्य स्पष्ट कर दिये जाने चाहिए ।

यह बात सही है कि साधारणतः लोकसेवा-आयोग की राय से ही बहाली होती है, फिर भी सम्बन्धित सरकार उसकी राय को मानने के लिए बाध्य नहीं है । कुछ बातों में कुछ कारणों से सरकार इसकी बात की अवहेलना भी कर सकती है । नियुक्ति करने का अधिकार सिर्फ सरकार को ही है । यदि आयोग की सिफारिशें आदेशात्मक (Mandatory) होती तो शायद कम प्रभावशाली होती, क्योंकि सरकार तथा आयोग दोनों में बराबर तफरका होने की गुंजाइश रहती है । फिर भी साधारणतः आयोग की सिफारिशों की मान्यता दी ही जाती है । आयोग की सिफारिशों

राज्य-सरकार  
STATE GOVERNMENT



भारतीय संविधान के अनुसार हमारा देश राज्यों का एक सघ (Union of States) है, जिसमें १६ राज्य (States) और ६ संघ-क्षेत्र (Union Territories) सम्मिलित हैं।<sup>१</sup> चूँकि, हमारे देश में सघात्मक शासन-व्यवस्था की स्थापना की गई है, इसलिए, संघ-क्षेत्रों के अलुक्रूल, यहाँ भी दोहरी सरकार की व्यवस्था की गई है। अन्य सघात्मक राज्यों की भाँति, भारत में भी दो प्रकार की सरकारें हैं—पहली, संघीय सरकार (भारत-सरकार) और दूसरी, कई राज्य-सरकारें (जैसे—बिहार-सरकार, मद्रास-सरकार इत्यादि)।<sup>२</sup> संविधान के अनुसार इन दोनों प्रकार की सरकारों की अपनी-अपनी अलग सत्ता है। संविधान की सातवीं अनुसूची में उल्लिखित सघ सूची के अन्तर्गत सभी विषय सघ सरकार के क्षेत्राधिकार में हैं। राज्य-सूची के विषयों पर राज्य का अधिकार है। समवर्ती सूची के विषय-दोनों सरकारों के अधिकार-क्षेत्र में पड़ते हैं। प्रत्येक सरकार की सत्ता अपने-अपने क्षेत्र में कमीशेन सौंत्तव बनाई-गई है और सामान्यतः, कोई भी सरकार, संघीय या राज्य सरकार, एक दूसरे के क्षेत्र में अनुचित हस्तक्षेप नहीं कर सकती है।

पिछले बारह अध्यायों (५ से १६) में संघ-सरकार का अध्ययन किया जा चुका है। अब हमें यह देखना है कि भारत सघ के सघटक राज्यों (Constituent States) की शासन प्रणाली किस प्रकार संचालित होती है।

राज्य-सरकारों के सम्बन्ध में सबसे पहले हमें यह जान लेना चाहिए कि भारत-सघ के सघटका राज्यों का, सिर्फ जम्मू-कश्मीर को छोड़कर, अपना कोई पृथक् संविधान नहीं है।<sup>३</sup> उन राज्यों की शासन प्रणाली जिस संवैधानिक यंत्र के अनुसार चलाई जायगी, उसका नमूना (Model) भारत के संविधान में ही दे दिया गया है।

<sup>१</sup> इनके नामों के लिए देखिए—पृष्ठ सख्या ६ (फुट-नोट न० २)।

<sup>२</sup> भारत-सघ के अन्तर्गत जो सघ क्षेत्र (Union Territories) हैं, उनके शासन की व्यवस्था उन दोनों प्रकार की सरकारों से अलग तथा भिन्न है।

<sup>३</sup> दुनिया के बहुत से दूसरे सघात्मक देशों में, जैसे अमेरिका में, सघटका राज्यों का अपना अलग संविधान होता है।

भारतीय सविधान के छठे भाग (Part VI) में, १५२ से २३७वीं धारा तक, राज्य-सरकार का उल्लेख किया गया है। इस भाग के दूसरे अध्याय में, १५३वीं से १६७वीं धारा तक, राज्य कार्यपालिका का, तीसरे अध्याय में, १६८वीं से २१ वीं धारा तक, राज्य-व्यवस्थापिका का, चौथे अध्याय की २१३वीं धारा में राज्यपाल की विधायिनी शक्तियों का और पॉचवें तथा छठे अध्याय में २१४वीं से २३७वीं धारा तक, राज्य-न्यायपालिका का उल्लेख किया गया है। राज्य-सरकारों को अपने इस उपयुक्त सविधान-के नमूने (Model) में संशोधन करने का भी अधिकार नहीं है।

इस स्थल पर यह उल्लेख कर देना आवश्यक जान पड़ता है कि जम्मू-कश्मीर राज्य की स्थिति भारत-संघ के अन्य १५ संघटक राज्यों से भिन्न है। इस राज्य ने २६ अक्टूबर, १९४७ ई० के दिन, एक आन्तरिक भाग के रूप में, भारत-संघ में प्रवेश किया। जिस प्रवेश-पत्र के आधार पर जम्मू-कश्मीर राज्य, भारत के आन्तरिक भाग के रूप में, भारत-संघ में सम्मिलित हुआ, उसके अनुसार भारत-संघ को इस राज्य द्वारा केवल तीन विषय—सुरक्षा, यातायात और वैदेशिक सम्बन्ध—दिये गये थे। केवल इन्हीं तीन विषयों पर भारत-संघ को, इस राज्य के लिए कानून बनाने का अधिकार दिया गया।

यद्यपि इस राज्य-सरकार के परामर्श के उपरान्त, भारत के राष्ट्रपति के १४ मई १९५४ ई० के आदेशों द्वारा भारतीय संघ-सरकार अन्य विषयों में भी जम्मू-कश्मीर राज्य के लिए कानून बना सकती है, फिर भी इन अन्य विषयों की शासन व्यवस्था चलाने के लिए जम्मू-कश्मीर राज्य का अपना एक अलग सविधान है।<sup>१</sup>

जम्मू-कश्मीर-राज्य का अपना यह अलग सविधान २६ जनवरी, १९५७ ई० के दिन लागू हुआ और इस राज्य की वर्तमान शासन-व्यवस्था इसी सविधान के अनुसार संचालित हो रही है। इस राज्य की विधान-सभा को इस सविधान में संशोधन करने का भी अधिकार है, सिर्फ़ एक बात को छोड़कर, कि यह राज्य भारत-संघ का अविच्छिन्न भाग बना रहेगा।

इस प्रकार, जम्मू-कश्मीर राज्य को छोड़कर शेष भारत-संघ के अन्य पन्द्रहों संघटक राज्यों का शासन-प्रबन्ध भारतीय सविधान के छठे भाग में विहित संवैधानिक षष्ठ के अनुसार ही चल रहा है।

राज्य-सरकारों के सम्बन्ध में दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि संघ-सरकार की ही भाँति राज्य सरकारें भी संसदीय या मंत्रिमण्डलात्मक पद्धति पर ही आधारित

हैं। राज्य-सरकारों का स्वरूप संघ-परकार के ही स्वरूप से मिलता-जुलता है। जम्मू-कश्मीर राज्य भी इस सम्बन्ध में अपवाद नहीं है।

राज्य-सरकारों का परिचय देते समय हम यह धृता देने का भी लोभ संवरण नहीं कर सकते कि आज भारत-सघ जिस प्रकार सिर्फ दो सघटक इकाइयों—(१) राज्यों और (२) सघ क्षेत्रों से मिलकर बना हुआ है, वैसा संविधान के लागू होने के समय नहीं था।

प्रारम्भिक निर्माण-काल में भारत-सघ 'क', 'ख', 'ग' और 'घ' नामक चार प्रकार के राज्यों से मिलकर बना था। इसके अन्तर्गत राज्यों की सख्या २८ थी—'क' वर्ग में १०, 'ख' वर्ग में ८, 'ग' वर्ग में ६ और 'घ' वर्ग में १। इन चारों श्रेणियों के राज्य एक-दूसरे से भिन्न थे। 'क' वर्ग में वे राज्य आते थे, जो पहले गवर्नरों के प्रान्त कहलाते थे। 'ख' वर्ग में वे राज्य या राज्यों के सघ थे, जो १५ अगस्त, १९४७ ई० के पहले देशी राजाओं के राज्य थे। 'ग' वर्ग में कुछ तो देशी राज्य थे, बहुत छोटे-छोटे, जो 'ख' वर्ग के साथ नहीं थे और कुछ ब्रीफ कमिशनरों के प्रान्त थे। 'घ' वर्ग में सिर्फ एक ही क्षेत्र था—अरुण-निकोबार द्वीप-समूह।

चूँकि, उपर्युक्त चारों प्रकार के राज्य एक कोटि या स्तर के नहीं थे, इसलिए उन चारों श्रेणियों के अन्तर्गत राज्यों के शासन-प्रबन्धों के स्वरूप और ढाँचे में भी भिन्नताएँ थीं। 'क' वर्ग के राज्य का प्रधान राज्यपाल हुआ करता था, जबकि 'ख' वर्ग के राज्य के प्रधान को राजप्रमुख कहा जाता था। 'ग' वर्ग के राज्य और 'घ' वर्ग के क्षेत्रों का प्रशासन केन्द्र द्वारा ब्रीफ कमिशनर या अन्य अधिकारियों द्वारा होता था।

भारत-सघ के सघटक राज्यों का उपर्युक्त वर्गीकरण तथा शासन-प्रबन्ध २६ जनवरी, १९५० ई० (जिस दिन भारत का नया संविधान लागू हुआ) से १ नवम्बर, १९५६ ई० तक कायम रहा। सन् १९५६ ई० के राज्य-पुनर्गठन अधिनियम (The State Re-organisation Act) ने भारत-सघ की सघटक इकाइयों के तत्कालीन वर्गीकरण का अन्त कर दिया। इसी अधिनियम के अनुसार (जो १ नवम्बर, १९५६ से लागू हुआ) भारत-सघ का समूचा क्षेत्र 'राज्य' और 'सघ-क्षेत्र' नामक सिर्फ दो प्रकार की सघटक इकाइयों (१४ राज्यों और ६ सघ क्षेत्रों) में बाँटा गया और सभी<sup>१</sup> राज्यों तथा सघ-क्षेत्रों के लिए क्रमशः एक ही ढाँचे का शासन-प्रबन्ध लागू किया गया।

<sup>१</sup> जम्मू-कश्मीर राज्य को छोड़कर।

१ मई, १९६० को तत्कालीन वम्बई-राज्य को गुजरात और महाराष्ट्र नामक दो अलग राज्यों में बाँट दिये जाने के कारण राज्यों की संख्या १४ से बढ़कर १५ हो गई। इसी प्रकार संघ-क्षेत्रों की संख्या भी ६ से बढ़कर ८ हो गई है।

कहा जा चुका है कि राज्य-सरकारों के अधिकार-क्षेत्रों में वे विषय ही आते हैं, जिनका उल्लेख राज्य-सूची में किया गया है। राज्य-सूची के विषयों की कुल संख्या ६६ है। राज्य-सूची में ऐसे विषय रखे गये हैं, जो समूचे देश के महत्त्व के न होकर केवल राज्यों के ही महत्त्व के हैं, जैसे, शिक्षा, कृषि, सब्जें इत्यादि।

राज्य-सूची के विषयों पर राज्यों का क्षेत्राधिकार तो है ही, समवर्ती सूची (Concurrent List) में जो ४७ विषय रखे गये हैं; उनपर भी कानून बनाने का अधिकार, संसद् के साथ-साथ, राज्य के विधान-मंडलों को प्राप्त है। परन्तु यदि संसद् और राज्यों के कानूनों में विरोध हो, तो संसद् का ही कानून लागू होगा और जिस हद तक राज्य का कानून संसद् के कानून का विरोधी होगा, वहाँ तक राज्य का कानून रद्द माना जायगा। -

राज्य-सरकारों के उपर्युक्त सञ्चित परिचय के पश्चात् आगे आतेवाले अध्यायों में राज्य-कार्यपालिका, राज्य-व्यवस्थापिका और राज्य-न्यायपालिका का सविस्तर वर्णन किया जायगा। सक्षेप में हम कह सकते हैं कि राज्यों के शासन की रूपरेखा मूलतः वही है, जो संघीय शासन की है। ठीक ही कहा गया है कि यदि हम संघ-शासन की रूपरेखा को ध्यान में रखें तो राज्य-शासन की रूपरेखा आप से आप हमारी दृष्टि में आ जायगी।

ऊपर कहा जा चुका है कि जम्मू-कश्मीर राज्य की स्थिति अन्य १५ राज्यों से भिन्न है। अतएव अन्य सभी राज्यों के शासन-प्रबन्ध से जम्मू-कश्मीर राज्य के शासन-प्रबन्ध में जो भिन्नताएँ आती आयेंगी, हम उनका उल्लेख सम्बन्धित स्थानों पर ही करते जायेंगे।



## राज्य-कार्यपालिका : राज्यपाल

State Executive : Governor

राज्य-कार्यपालिका का स्वरूप—संविधान (सम संशोधन अधिनियम, १९५६) के अनुसार सभी राज्यों की कार्यपालिका के प्रधान को गवर्नर या राज्यपाल की सहा दी गई है।<sup>१</sup> कुछ ही दिनों पहले तक जम्मू-कश्मीर राज्य के संवैधानिक प्रधान तथा कार्यपालिका के अध्यक्ष को 'सदरे रियासत' कहा जाता था, राज्यपाल नहीं। लेकिन अब जम्मू और कश्मीर राज्य की कार्यपालिका का प्रधान भी राज्यपाल ही कहलाने लगा है। एक ही व्यक्ति दो या दो से अधिक राज्यों का भी राज्यपाल नियुक्त किया जा सकेगा। राज्य की समस्त कार्यपालिका-शक्ति राज्यपाल में निहित होगी। इन अधिकारों का प्रयोग वह स्वयं या अपने अधीनस्थ पदाधिकारियों द्वारा करेगा। राज्य के कार्यपालिका-सम्बन्धी सारे कार्य राज्यपाल के हस्ताक्षर तथा नाम से ही सम्पादित होंगे।

राज्यपाल राज्य-शासन का संवैधानिक प्रधान और राज्य कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है। भारतीय संविधान के छठे भाग (Part VI) के चौथे अध्याय की २१२वीं धारा के अनुसार राज्यपाल को कानून बनाने का भी अधिकार दिया गया है। राज्यपाल को कुछ न्यायिक (Judicial) अधिकार भी प्राप्त हैं। इस प्रकार, राज्यपाल की उपर्युक्त शक्तियों के देखने से यह धारणा हो सकती है कि जिस प्रकार अंगरेजी राज्य में ब्रिटिश भारत के अन्तर्गत प्रान्तों में गवर्नरों का शासन था, उसी प्रकार आजकल भी भारत-सभ के सघटक राज्यों में राज्यपालों का शासन है। आगे चलकर हम देखेंगे कि वस्तु-स्थिति ऐसी नहीं है।

'संविधान की मुख्य विशेषताओं' का वर्णन करते समय तथा 'राज्य-सरकार का परिचय' देते समय कहा जा चुका है कि हमारे देश में, सभ तथा राज्यों—दोनों में, संसदीय शासन व्यवस्था की स्थापना की गई है। फिर भी, यहाँ यह दुहरा देना अनावश्यक नहीं होगा कि सभ-सरकार की भौति राज्य सरकारें भी संसदात्मक या मन्त्रिमण्डलात्मक ही हैं। ठीक ही कहा गया है कि संसदीय पद्धति जितने अंशों में सचीव शासन पर लागू होती है, उतने ही अंशों में राज्य-शासन पर भी लागू होती है। जिन कारणों और उद्देश्यों से

१. स्मरण रहे कि १ नवम्बर, १९५६ ई० को राज्य पुनर्गठन-कानून के लागू होने के पहले तक सिर्फ 'क' वर्ग के राज्यों के प्रधान को ही गवर्नर या राज्यपाल कहा जाता था। 'ख' वर्ग के राज्यों के प्रधान को 'राजप्रमुख' कहा जाता था।



संघ शासन में ससदीय प्रणाली अपनाई गई, उन्हीं कारणों और उद्देश्यों से राज्य-शासन में भी ससदीय प्रणाली को ही अपनाया गया ।

राज्यपाल की शक्तियों और कार्यों का जो विवरण आगे दिया जायगा, उसका अध्ययन करते समय हमें इस तथ्य को कभी नहीं भूलना चाहिए कि जिस प्रकार सघ में एक राष्ट्रपति के होते हुए भी समदीय सरकार है, उसी प्रकार, राज्यों में भी राज्यपालों के होते हुए भी ससदीय सरकारें ही हैं । भारतीय संविधान ने स्वयं ही ऐसी व्यवस्था कर दी है ।

**राज्यपाल की नियुक्ति और पदावधि** - राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा होती है ।<sup>1</sup> राज्यपाल के कार्यकाल की अवधि सामान्यतः पाँच वर्ष रखी गई है । राष्ट्रपति अगर चाहे, तो किसी राज्यपाल को पाँच वर्ष से पहले भी हटा सकता है, क्योंकि संविधान कहता है<sup>2</sup> कि राज्यपाल राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त ही अपने पद पर रहेगा । यदि कोई राज्यपाल चाहे, तो किसी भी समय राष्ट्रपति के पास, अपना त्याग पत्र भेजकर भी अपने पद से हट सकता है । संविधान में कहा गया है कि राज्यपाल जिस तिथि को अपना पद ग्रहण करेगा, उस तिथि से पाँच वर्ष तक ही वह अपने पद पर रह सकेगा । लेकिन इस अवधि के समाप्त हो जाने पर भी, जबनक उसके उत्तराधिकारी की नियुक्ति न हो जाय और नया राज्यपाल जबतक अपना पद भार ग्रहण न कर ले, वह अपने पद पर कार्यम रहेगा । राष्ट्रपति किसी भी पुराने राज्यपाल के कार्य-काल की अवधि को बढ़ा भी सकता है ।

केवल ऐसा ही व्यक्ति राष्ट्रपति द्वारा राज्यपाल नियुक्त हो सकता है, जो (१) भारत का नागरिक हो, (२) ३५ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो, (३) भारतीय ससद् या किसी राज्य-विधान-मण्डल का सदस्य न हो । यदि वह ऐसा सदस्य होगा भी, तो राज्यपाल नियुक्त होने के उपरान्त उसके पद ग्रहण की तिथि से, उसकी सदस्यता खत्म हो जायगी और (४) वह भारतीय सघ और उसके अन्तर्गत किसी राज्य और सघ क्षेत्र की सरकार के अधीन लाभ का कोई अन्य पद ग्रहण नहीं कर सकेगा ।

**राज्यपालों का मनोनयन क्यों ? (Why Nominated Governors ?)**

—राज्यपालों की नियुक्ति के सम्बन्ध में एक प्रश्न किया जाता है कि राज्य-शासन के प्रधान तथा राज्य कार्यपालिका के अध्यक्ष राज्यपालों की नियुक्ति की व्यवस्था राष्ट्रपति के मनोनयन द्वारा क्यों की गई ? अर्थात् राज्यपालों के प्रत्यक्ष ढंग से या अप्रत्यक्ष ढंग से से ही, निर्वाचित होने की व्यवस्था क्यों नहीं की गई ?

<sup>1</sup> जम्मू और कश्मीर राज्य का राज्यपाल राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त नहीं, बरन् 'स्वीकृत होता है' । ऐसी स्वीकृति केवल राज्य-विधान सभा द्वारा चुने हुए व्यक्ति को ही दी जा सकती है । ( जम्मू और कश्मीर के संविधान की धारा २७ )

<sup>2</sup> धारा १५६ (१)

सविधान के प्रारूप ( Draft ) में 'क' वर्ग के राज्यों के प्रधान राज्यपालों की नियुक्ति के सम्बन्ध में दो प्रस्ताव रखे गये थे । पहला, राज्यपाल का निर्वाचन सम्बन्धित राज्य के मनदाताओं द्वारा हो । दूसरा, प्रत्येक राज्य-विधान-मण्डल अपने राज्यपाल के लिए

चार व्यक्तियों को चुने और उनके नाम राष्ट्रपति के पास भेजे । राष्ट्रपति उन चार व्यक्तियों में

राज्यपाल का मनोनयन क्यों ?

- १ समदीय शासन का संवैधानिक प्रधान, से किसी एक को राज्यपाल नियुक्त करे ।
- २ मुख्य मंत्री से सघर्ष की आशा, मविधान-सभा का बहुमत इन प्रस्तावों
- ३ राजनीतिक गुटबन्दी के शिकार होने के पक्ष में नहीं था, अतएव इन्हे अस्वीकृत कर दिया गया और राज्यपालों की नियुक्ति के लिए राष्ट्रपति द्वारा मनोनयन की व्यवस्था कर दी गई है । ऐसा निम्नलिखित कारणों और उद्देश्यों से किया गया —
- ४ विधान-मण्डल का कठपुतला न बने, राष्ट्रपति द्वारा मनोनयन की व्यवस्था कर दी गई है ।
- ५ केन्द्रीय सरकार का अधिकार, राष्ट्रपति का प्रतिनिधि,
- ६ सकलकालीन उद्घोषणा के समय राष्ट्रपति का प्रतिनिधि,
- ७ अर्थ एवं शक्ति का अपव्यय ।

(१) संघ सरकार की ही भाँति राज्य-

सरकारें भी ससदीय शासन-पद्धति पर आधारित हैं । अतः, राज्यों के संवैधानिक प्रधानों को भी

राष्ट्रपति की ही भाँति एक संवैधानिक प्रधान के रूप में ही कार्य करना है । श्री के० एम० मुन्शी ने सविधान-सभा में भाषण करते हुए कहा था कि “राज्यपाल का महत्त्व गौण होगा, फलस्वरूप उसके निर्वाचन की व्यवस्था निरर्थक होगी ।” आम जनता द्वारा चुना गया राज्यपाल एक संवैधानिक प्रधान मात्र नहीं रह सकता था । (२) उसमें और राज्यों के मुख्य मंत्रियों में प्रतिद्वन्द्विता और सघर्ष की संभावना हो सकती थी, क्योंकि वह भी अपने को जनता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधि और उसके प्रति अपने को उत्तरदायी समझता ।

अर्थात्, जिन कारणों से संघ-सरकार में राष्ट्रपति के आम चुनाव द्वारा निर्वाचित होने की व्यवस्था को अस्वीकार किया गया, उन्हीं कारणों से राज्यपालों के भी आम चुनाव द्वारा निर्वाचित होने के सुझाव को अस्वीकार कर दिया गया । डा० अम्बेदेकर ने ठीक ही तो कहा था कि “अगर राज्यपाल मन्त्रिपरिषद् के आन्तरिक प्रशासन में हस्तक्षेप नहीं कर सकता तो उसका निर्वाचन होना या मनोनीत होना समान है ।” ऐसे निर्वाचन में अर्थ तथा शक्ति का निष्प्रयोजन अपव्यय होता ।

उपर्युक्त तर्कों के आधार पर राज्यपाल का आम चुनाव द्वारा निर्वाचित नहीं किया जाना तो ठीक जँचता है, लेकिन यह प्रश्न उठता है कि किस प्रकार राष्ट्रपति को व्यवस्थापिका के निर्वाचित सदस्यों द्वारा अप्रत्यक्ष ढंग से निर्वाचित किया जाता है, उसी प्रकार राज्यपाल को भी सम्बद्ध राज्य के विधान-मण्डल के निर्वाचित सदस्यों द्वारा निर्वाचित क्यों नहीं किया गया ?

(३) इसके उत्तर में कहा जाता है कि यदि राज्यपाल की नियुक्ति राज्य के विधन-मंडल द्वारा अप्रत्यक्ष निर्वाचन से होती, तो राज्यपाल दलबन्दी के चक्कर में फँस जाता। ऐसा व्यक्ति तो उसी राज्य का निवासी होता और वह राज्य के सभी नागरिकों या सभी दलों का विरवात प्राप्त नहीं कर पाता। जिस दल या जिन दलों के समर्थन से निर्वाचन हो पाता, वह उस दल या उन दलों के हाथ की कद्रुतली बन जाता।

लेकिन, यह तर्क तो राष्ट्रपति के निर्वाचित होने की व्यवस्था के विरुद्ध भी दिया जा सकता है। इसलिए, राज्यपालों को राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किये जाने के कुछ और भी कारण और उद्देश्य थे।

राज्यपालों को किसी भी प्रकार से निर्वाचन नहीं कर उन्हें मध्य कार्यपालिका के अग्रज राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किये जाने की व्यवस्था इसलिए की गई कि भारत-सघ, 'एक सफल केन्द्र और दुर्बल राज्योंवाला संघ' है।

भारत सघ का केन्द्र अत्यन्त ही शक्तिशाली बनाया गया है। इस हालत में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित राज्यपाल सम्भवतः ठीक नहीं रहता, क्योंकि वैसी हालत में संघ और राज्य के बीच मध्यस्थ या गतिरोध के समय में उससे 'यह आशा नहीं की जा सकती थी कि वह मध्य-मरकार का आज्ञाकारी सेवक अथवा सुविधाजनक यंत्र (Convenient instrument) सिद्ध होगा।'

किसी भी प्रकार से निर्वाचित राज्यपाल राज्य के क्षेत्र में किसी भी रूप में सघ के अधिकार-क्षेत्र के विस्तार की राह में रुकावटें डालना। फिर, आपातकालीन उद्घोषणाओं के सम्बन्ध में मविधान में जो व्यवस्थाएँ की गई हैं, वे भी निर्वाचित राज्यपाल से सामंजस्य नहीं रखती थीं।

मन्त्रिमंडल में, राज्यों के शासन पर सुदृढ़ केन्द्रीय निदेशन और नियंत्रण कायम रखने के हेतु मनोनीत राज्यपालों की व्यवस्था की गई है।

(८) उपर्युक्त तर्कों के अलावा मनोनीत राज्यपालों की व्यवस्था इसलिए भी की गई है कि राज्यपाल राज्य की राजनीतिक गुटबन्दीयों और प्रतिद्वन्द्विताओं से अलग रह सकें। उसे तो प्रतिद्वन्द्वी गुटों के बीच समझौता करानेवाला और उनके बीच निष्पक्ष और स्वतंत्र मध्यस्थता करनेवाला व्यक्ति होना चाहिए था।

(५.) मनोनीत राज्यपालों की व्यवस्था इसलिए भी की गई है कि दूसरे प्रकार की आपातकालीन उद्घोषणा राज्यों के सर्वधानिक यंत्र के असफल हो जाने पर, के समय में भी वह, राष्ट्रपति के प्रतिनिधि के रूप में, उस राज्य का शासन करता रहे।

यही सब कारण और उद्देश्य थे, जिनके फलस्वरूप प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित राज्यपाल वांछनीय नहीं सोचा गया और राष्ट्रपति द्वारा उसके मनोनीत किये जाने की व्यवस्था की गई।

राज्यपालों की नियुक्ति के सम्बन्ध में निम्नलिखित और भी दो बातों को हमें ध्यान में रखना चाहिए। पहली बात, यह कि प्रधान मंत्री, अर्थात् केन्द्रीय मंत्रिमण्डल, के परामर्श से ही राष्ट्रपति राज्यपालों की नियुक्ति करता है। दूसरी बात, यह कि राज्यपालों की नियुक्ति में सम्बन्धित राज्य के मुख्यमन्त्री की भी राय ले ली जाती है।

राज्यपालों की नियुक्ति के सम्बन्ध में एक अभिसमय (Convention) यह बल पड़ा है कि किसी राज्य के राज्यपाल के पद पर ऐसे व्यक्ति की नियुक्ति की जाती है, जो साधारणतया उस राज्य का निवासी नहीं होता। ऐसा इसलिए किया जा रहा है कि राज्यपाल दूसरे राज्य का निवासी होने के कारण स्थानीय राजनीति और राजनीतिक गुटबन्धियों और सघर्षों से अलग रह सकेगा। इसके अतिरिक्त दूसरे राज्य का निवासी होने के कारण उस राज्य की आन्तरिक समस्याओं तथा उस राज्य और भारत-सब के बीच उठनेवाली समस्याओं पर भी स्वतन्त्रता, तटस्थता और निष्पक्षता से विचार और कार्य कर सकेगा।

इस अभिसमय का अभाव अवतक तो बहुत ही गुप्तकारी सिद्ध हो रहा है। इस सम्बन्ध में दो अपवाद अवतक रहे हैं। पश्चिमी बंगाल के भूतपूर्व गवर्नर श्रीमुखर्जी तथा मेसूर के वर्तमान राज्यपाल ये दोनों ही उन्ही राज्यों के निवासी रहे हैं। जम्मू-कश्मीर राज्य के राज्यपाल भी उसी राज्य के निवासी हैं।

स्मरण रहे कि जम्मू-कश्मीर राज्य के राज्यपाल की नियुक्ति भारत के राष्ट्रपति द्वारा ही होती है। लेकिन उनकी नियुक्ति में राष्ट्रपति का वैसा हाथ नहीं है, जैसा अन्य राज्यों के राज्यपालों की नियुक्ति में। उस राज्य के राज्यपाल के पद पर राष्ट्रपति को उसी व्यक्ति को नियुक्त करना होगा (या स्वीकार करना होगा), जो उस राज्य की विधान-सभा के कुल सदस्यों के बहुमत द्वारा निर्वाचित होता है।

अतः, जम्मू-कश्मीर राज्य के शासन का प्रधान एक निर्वाचित व्यक्ति होता है, न कि एक मनोनीत व्यक्ति। उसका कार्यकाल भी, अन्य राज्यपालों की तरह, पाँच वर्ष होता है और एक ही व्यक्ति कितनी बार भी, अर्थात् बार-बार भी, राज्यपाल निर्वाचित हो सकता है।

धूँक, अतक इस राज्य के राज्यपाल के पद पर कश्मीर राज-वंश के राजा कर्ण सिंह ही विराजमान रहे हैं, इसलिए कुछ लोगों के मन में यह अवात्मक धारणा पैदा हो सकती है कि इस राज्य के राज्यपाल का पद वंश क्रमानुगत (Hereditary) है, जैसा कि ब्रिटिश सम्राट का पद। हमें यह साफ-साफ जान लेना चाहिए कि जम्मू-कश्मीर राज्य के राज्यपाल का पद एक निर्वाचित पद है और अवतक राजा कर्ण सिंह इस पद पर इसलिए नहीं रहे हैं कि वे राज-वंश से आते हैं, बरन् इसलिए कि वे इस राज्य की विधान-सभा द्वारा बहुमत से निर्वाचित होते रहे हैं।

जम्मू-कश्मीर राज्य का राज्यपाल अन्य राज्यपालों की भाँति राष्ट्रपति के प्रमार्द-काल में ही अपने पद पर नहीं रहता है। अन्य राज्यपालों को तो राष्ट्रपति जर भी चाहे, हटा सकता है। लेकिन जम्मू-कश्मीर के राज्यपाल को राष्ट्रपति नहीं अपदस्थ कर सकता, जब जम्मू-कश्मीर राज्य की विधान सभा अपने उल सदस्यो = डो-तिहाई बहुमत द्वारा उनपर निविधान के निरन्तरण और उनके विरुद्ध आचरण करने का आरोप लगाकर उसे अपदस्थ करने के लिए राष्ट्रपति से प्रार्थना करे।

**राज्यपालों के वेतन और मत्ते**<sup>१</sup> — राज्यपालों को ५५०० रु० प्रतिमास वेतन और बड़े प्रदाय के मने मिलते हैं। उन्हें रहने के लिए गिना गिराधे का मकान भी मिलता है, जिसे राजमकन ( Government House ) कहा जाता है।

राज्यपालों के वेतन, मत्ते तथा अन्य विशेषाधिकारों के सम्बन्ध में भारतीय संसद् को ( जम्मू-कश्मीर राज्य के राज्यपाल के सम्बन्ध में उस राज्य की व्यवस्थापिका को ) अधिकतम मात्रा निर्धारित कर सकते या अन्य कानून बना सकते का अधिकार है, लेकिन किसी राज्यपाल के कार्यकाल में इनमें किसी भी प्रकार की कमी नहीं की जा सकती।

**शपथग्रहण**— प्रत्येक राज्यपाल को पद-ग्रहण करने से पहले उस राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के सामने अपने पद के कर्तव्यों के निर्वहन, सविधान और कानून के परिपालन, मरक्षण और प्रतिकक्षण तथा जनता की सेवा में निरत रहने की प्रतिज्ञा करनी पड़ती है और उस प्रतिज्ञा-पत्र पर हस्ताक्षर करना पड़ता है।

## राज्यपाल के अधिकार और कार्य

### ( Powers and Functions of the Governor )

राज्यपाल के अधिकारों एवं कार्यों को अध्ययन की सुविधा के लिए प्रायः चार वर्गों में बाँटा जाता है —

- (१) कार्यपालिका-सम्बन्धी ( Executive powers ),
- (२) व्यवस्थापिका सम्बन्धी ( Legislative powers ),
- (३) वित्त सम्बन्धी ( Financial powers ),
- (४) न्याय सम्बन्धी ( Judicial powers )।

(१) कार्यपालिका सम्बन्धी—राज्यपाल राज्य-गणन के प्रधान होने की हिसियत से राज्य-कार्यपालिका का भी अध्यक्ष होता है। राज्य की समस्त कार्यकारिणी शक्ति

---

१ इस सम्बन्ध में जम्मू-कश्मीर के राज्यपाल की भी स्थिति अन्य राज्यपालों के ही समान है।

उसी में निहित रहती है और उसका प्रयोग वह स्वयं या अपने अधीनस्थ पदाधिकारियों या कर्मचारियों द्वारा करता है। राज्य के सभी प्रशासकीय कार्य उसी के नाम और हस्ताक्षर से किये जाते हैं और उन कार्यों के सुविधापूर्ण संचालन के लिए सभी नियम भी उसी के द्वारा बनाये जाते हैं।

संविधान की सातवीं अनुसूची (Seventh schedule) में उल्लिखित राज्य-सूची में जितने विषय हैं, उन सबपर कार्य सम्पादन का अधिकार राज्यपाल को प्राप्त है।

जहाँ तक समवर्ती सूची के विषयों का प्रश्न है-

कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार इन विषयों पर राज्यपाल सच सरकार के प्रतिनिधि (Agent) के रूप में सहाय कार्यपालिका के आदेशानुसार ही कार्य कर सकेगा।

- १ कार्यपालिका का प्रधान
  - २ मुख्य मंत्री की नियुक्ति
  - ३ मन्त्रि परिषद् की रचना
  - ४ अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति
  ५. प्रशासन-सम्बन्धी नियमों का निर्माण
  ६. स्वविवेक के कार्य
  - ७ विद्यविद्यालयों का कुलाधिपति
  - ८ राष्ट्रपति का प्रतिनिधि
- सन् १९५६ ई० के सप्तम संशोधन कानून द्वारा संविधान में जोड़ी गई धारा (२५८ ए) के अनुसार "संविधान के किसी भी उपबन्ध के बावजूद, राज्यपाल भारत सरकार की सहमति लेकर भारत सरकार या उसके किसी अधिकारी को बिना शर्त या शर्त के साथ कोई ऐसा कार्य सौंप सकता है, जो राज्य की कार्यकारिणी-शक्ति से सम्बन्ध रखता हो।"

संविधान के अनुसार राज्य के मुख्य मंत्री को भी राज्यपाल ही नियुक्त करेगा और वही मुख्य मंत्री की राय से मन्त्रिपरिषद् के अन्य सदस्यों को भी नियुक्त करेगा। मन्त्रियों के बीच कार्य वितरण भी वही करेगा।

उस राज्य के महाधिवक्ता (Advocate General), लोक-सेवा-आयोग के अध्यक्ष और अन्य सदस्यों, जिला न्यायाधीशों और अन्य उच्च सरकारी कर्मचारियों की नियुक्ति भी उसी के द्वारा होती है। लोक सेवा आयोग के कर्मचारी-वर्ग, राज्य के व्यवस्थापन-विभाग और उच्च न्यायालय के कर्मचारियों आदि की नियुक्ति और उनकी सेवाओं की शर्तों का निर्धारण और उनके कार्य-संचालन के नियम बनाने का अधिकार राज्यपाल को ही है।

१ "Notwithstanding anything in the Constitution, the Governor of a State may with the consent of the Government of India entrust either conditionally or unconditionally to that Government or to its officers functions in relations to which the executive power of the State extends" (Article 258 A)

प्रशासन सम्बन्धी सभी सूचनाएँ प्राप्त कर न करने का अधिकार राज्यपाल को है। राज्य के मुख्य मन्त्री का यह कर्तव्य होगा कि वह मन्त्रिमण्डल के निर्णयों एवं कार्यों की सूचना राज्यपाल को देता रहे। किसी एक मंत्री व निर्णय या मुद्दा को वह मुख्य मंत्री के द्वारा समूचे मन्त्रिमण्डल के सामने रखवा सकता है।

आसाम, बिहार, मध्य प्रदेश और उड़ीसा के राज्यपालों का विशेष दायित्व यह देखना है कि एक मंत्री को सुपुर्द बांडिम जानियों का कल्याण-कार्य हो।

राज्यपाल को कुछ ऐसे भी अधिकार प्राप्त हैं, जिनका प्रयोग वह स्वविवेक (discretion) के अनुसार करना है।

राज्यपाल राज्य में राष्ट्रपति के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है। इस हैमियत से उसका कार्य हो जाता है कि वह राष्ट्रपति तथा सदीय सरकार को राज्य की घटनाओं, समस्याओं और गति-विधियों से अवगत कराता रहे। राज्यपाल राष्ट्रपति को पार्लिक रिपोर्ट भेजता है। जब राज्य का शासन सविधान के अनुसार नहीं चल रहा हो या नहीं चलने-वाला हो, तब राज्यपाल उसकी सूचना राष्ट्रपति को देगा और यदि राष्ट्रपति उस सूचना के आधार पर आपातकालीन घोषणा (दूसरे प्रकार की) करे, तो उस राज्य का शासन राज्यपाल के द्वारा चलाया जायगा। ऐसी अवस्था में राज्यपाल सब के प्रतिनिधि के रूप में काम करेगा।

राज्यपाल, अपने पदेन (Ex officio) अधिकार से उस राज्य के विश्वविद्यालयों का कुलाधिपति (Chancellor) भी होता है।

राज्यपाल को, अपने उपर्युक्त कार्यों के शीघ्र तथा सफल सम्पादन के लिए तथा अपने आदेशों और मुद्दों को बंध बनाने के लिए, स्वयं नियम बनाने का भी अधिकार प्राप्त है।

(२) व्यवस्थापिका-सम्बन्धी अधिकार—राज्यपाल राज्य विधानमण्डल का सदस्य नहीं होते हुए भी राज्य के व्यवस्थापन विभाग का अन्यतम अंग माना गया है। राज्य के व्यवस्थापन-विभाग के सदन या सदनों (सभी राज्यों में दो सदन नहीं होते हैं) द्वारा पारित कोई भी विधेयक तबतक कानून नहीं बन सकेगा जबतक कि राज्यपाल उस पर अपनी स्वीकृति (Assent) न दे दे।

राज्य के व्यवस्थापन-विभाग द्वारा पारित सभी विधेयक राज्यपाल के पास उसकी स्वीकृति के लिए भेजे जाते हैं। राज्यपाल को अधिकार है कि वह धन-विधेयकों को छेड़कर अन्य सभी विधेयकों को अपनी अनुमति न देकर पुनर्विचारार्थ अपनी सिफारिशों या सलाहों के साथ व्यवस्थापिका को लौटा दे। ऐसे लौटाये गये विधेयक जब व्यवस्थापिका के द्वारा दुबारा पास होकर पुनः राज्यपाल के पास आयेंगे तो इस बार राज्यपाल को अपनी स्वीकृति देनी ही होगी।

उच्च न्यायालय की शक्तियों और स्थिति में कमी की आशका होने, राज्य द्वारा व्यह्वित सम्पत्ति को बाध्य रूप से लिये जाने, ससद् द्वारा घोषित आवश्यक वस्तु (Essential goods) पर सेल्स-टैक्स के लगाये जाने और

व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकार

- १ राज्य विधानमण्डल का अभिन्न अंग,
- २ विधान-मण्डल के अधिवेशनों को आमन्त्रित करना;
३. विधान-सभा को भंग करना,
४. विधान-मण्डल में भाषण देना तथा सदेश मेजना,
५. विधान-सभा की अवधि में वृद्धि करना,
- ६ सयुक्त अधिवेशन को आमन्त्रित करना,
- ७ विधान मण्डल के कुछ सदस्यों को मनोनीत करना,
- ८ विधेयकों पर हस्ताक्षर करना,
- ९ कुछ विधेयकों को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए रोकना;

अन्तर-राज्य जल या बिजली के वितरण या उत्पादन पर टैक्स लगाये जाने से सम्बन्ध रखनेवाले विधेयकों पर राज्यपाल अपनी स्वीकृति नहीं दे सकता है। ऐसे विधेयकों को राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति के पास विचार के लिए भेजा जाना आवश्यक है। उपयुक्त विधेयकों के अलावा, यदि राज्यपाल उचित समझे तो, किसी भी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए रोक सकता है। ऐसे विधेयकों को स्वीकार करने या नहीं करने का अधिकार राष्ट्रपति को होगा।

धन-विधेयक या उनमें सशोधन, बिना राज्यपाल की सिफारिश के विधान-सभा में पेश नहीं किये जा सकते।

१०. अध्यादेश जारी करना।

राज्यपाल को राज्य के विधान-मण्डल के एक या दोनों सदनों को बुलाने और स्थगित

करने का अधिकार है। आवश्यकता पडने पर राज्यपाल विधान-सभा<sup>१</sup> को भंग भी कर सकता है। वह विधान-सभा के लिए हुए प्रत्येक आम चुनाव के बाद तथा प्रत्येक वर्ष के प्रथम अधिवेशन के प्रारम्भ में व्यवस्थापिका के दोनों सदनों की सयुक्त बैठक में या प्रत्येक मदन की अलग-अलग बैठकों में भाषण दे सकता है। उसे किसी भी सदन के पास, समय या पडने पर, विधान-सम्बन्धी संदेशों को मेजने का भी अधिकार है।

राज्यपाल के विचार में विधान-सभा में यदि ऐंग्लो-इण्डियन-समुदाय का उचित प्रतिनिधित्व नहीं हुआ हो, तो वह उक्त समुदाय के प्रतिनिधियों को उचित संख्या में मनोनीत कर सकता है।

जिन राज्यों में दो सदन हैं, उनमें उच्च सदन (Upper House), यानी विधान-परिषद् (Legislative Council) में उस सदन की कुल सदस्य-संख्या के १/६ सदस्यों को मनोनीत करने का भी अधिकार राज्यपाल को है।

निर्वाचन-आयोग के परामर्श से वह विधान मण्डल के सदस्यों के निर्वाचन-सम्बन्धी विवादों को भी तय करता है। जबतक विधान-सभा और विधान-परिषद् अपने-अपने

विधान-परिषदों में नहीं।



अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का चुनाव नहीं कर लेते, राज्यपाल ही उनके लिए सामयिक अध्यक्षों ( Presiding Officers ) की नियुक्ति करता है।

यदि किसी भी समय, जबकि राज्य का विधान-मंडल अविवेक्षण में नहीं हो, राज्यपाल को संतोष हो जाय ( Satisfied ) कि ऐसी स्थिति वा गंभीर है, जिसमें उसे शीघ्र कार्य करना हो, तो राज्यपाल अध्यादेश ( Ordinance ) भी जारी कर सकता है। ये अध्यादेश केवल उन्हीं विषयों के सम्बन्ध में हो सकेंगे, जिनपर राज्य-प्रवस्थापिका को कानून बनाने का अधिकार होगा। इन अध्यादेशों का महत्त्व विधान-मंडल द्वारा बनाये गये कानूनों-जैसा ही होगा। यदि इन अध्यादेशों का सम्बन्ध ऐसे विषयों से हो, जिनपर बिना राष्ट्रपति की मंजूरी के कानून नहीं बना सके तो राज्यपाल बिना राष्ट्रपति की अनुमति के उन अध्यादेशों को भी जारी नहीं कर सकेगा।

राज्यपाल द्वारा जारी किये गये प्रत्येक अध्यादेश को राज्य के विधान-मंडल के सम्मुख रखा जायगा और प्रत्येक अध्यादेश विधानमंडल के पुनराविवेक्षण (reassembly) की पहली बैठक के दिन से दस सप्ताह के बाद लागू नहीं रहेगा। इस अवधि के उन्तर भी वे अध्यादेश विधान-मंडल के प्रस्तावों द्वारा रद्द किये जा सकते हैं। राज्यपाल, जब भी चाहे, इन अध्यादेशों को वापन ले सकता है।

(३) वित्त-सम्बन्धी अधिकार—बिना राज्यपाल की सिफारिश के कोई भी धन-विधेयक विधान-सभा में पेश नहीं किया जा सकता। वार्षिक बजट भी राज्यपाल की ही ओर से राज्य का वित्त-मंत्री विधान-सभा के समक्ष उपस्थित करता है। धन-विधेयक पर संशोधन भेदिना उसकी सिफारिश के पेश नहीं किये जा सकते।

सरकारी आय-व्यय और अनुदान की माँगों भी बिना उसकी अनुमति के विधान-मंडल में पेश नहीं की जा सकती। पूरक बजट ( Supplementary Budget ) भी उसकी अनुमति और सिफारिश से ही विधान-सभा में पेश किये जाते हैं।

राज्य की आकस्मिक निधि ( Contingency fund ) भी इसी के नाम से रहती है और ज़रूरत पड़ने पर इस निधि से वह खर्च के लिए अग्रिम राशि ( Advance ) ले सकता है।

(४) न्याय-सम्बन्धी अधिकार—राज्य द्वारा बनाये गये कानूनों से सम्बन्धित अपराधों के लिए दण्ड पाये हुए व्यक्तियों के दण्ड को कम, स्थगित या पूर्णतया छमा कर सकने का अधिकार राज्यपाल को है। लेकिन इस सम्बन्ध में दृष्टान्त की जमा करने का अधिकार उनको नहीं है।

उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति में राष्ट्रपति राज्यपाल से भी परामर्श लेता है। उच्च न्यायालय के अधीनस्थ न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्तियों में भी उसकी राय ली जाती है।

**कुछ अन्य अधिकार—**उपयुक्त अधिकार और कार्य तो प्रत्येक राज्य के राज्यपाल को दिये गये हैं। इसके अतिरिक्त आसाम, आन्ध्र और पंजाब के राज्यपालों को कुछ विशेष उत्तरदायित्व भी दिया गया है।

आसाम का राज्यपाल जनजाति-क्षेत्र, भाषा 'ख' का शासन राष्ट्रपति के प्रतिनिधि के रूप में करता है। इसी प्रकार वह उस राज्य के जनजाति-क्षेत्रों में जिला-परिषदों (District Councils) की भी स्थापना कर सकेगा।

आन्ध्र और पंजाब राज्यों में विधान-सभाओं की क्षेत्रीय समितियों का उचित कार्य-सम्पादन—इन राज्यपालों का ही विशेष उत्तरदायित्व है। इसी प्रकार, भूतपूर्व बम्बई राज्य के विभिन्न क्षेत्रों के लिए विकास-बोर्ड (Development Board) की स्थापना तथा उनके कार्य-संचालन का विशेष उत्तरदायित्व उस राज्य के राज्यपाल को ही था।

इन कार्यों के अतिरिक्त सामाजिक, शैक्षिक, सांस्कृतिक आदि क्षेत्रों में भी राज्यपाल के महत्वपूर्ण कार्य होते हैं।

राज्यपाल के उपयुक्त अधिकारों और कार्यों की सूची पर हृष्टिपात करने से ऐसा लग सकता है कि 'उसके हाथों में असामान्य शक्ति संचित है।' लेकिन श्रीगिरिधारी लाल के शब्दों में, 'इन दिनों राज्यपाल की स्थिति वह नहीं है, जो उसके पद से प्रतीत होती है। वह नाम-मात्र का प्रधान है, नाम-मात्र का कार्यपालक है, उसके पद का महत्व कार्य से अधिक शोभाय है। उसकी स्थिति एक अधिकारी की अपेक्षा सम्मान तथा प्रतिष्ठा की है।'।

अब उठता है कि इस विरोधाभास (Paradox) की वजह क्या है ?

इसका उत्तर जानने के लिए हमें राज्यपाल तथा राज्य-मंत्रिपरिषद् और राज्य-विधानमंडल के बीच स्थित सम्बन्धों को जानना जरूरी है।

**राज्यपाल और मंत्रिपरिषद्—**सविधान की धारा १६३ (१) के अनुसार "जिन बातों में राज्यपाल को, स्वयं या संविधान के अन्तर्गत, अपने स्वविवेक (Discretion) से कार्य करना आवश्यक हो, उन सब कार्यों को छोड़कर अन्य कार्यों के सम्पादन में सहायता और परामर्श देने के लिए एक मंत्रिपरिषद् होगी जिसका मुखिया मुख्य मंत्री होगा।" धारा १६४ (१) के अनुसार मुख्य मंत्री की नियुक्ति राज्यपाल के द्वारा होगी, मुख्य मंत्री की राय से राज्यपाल अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करेगा और मंत्री राज्यपाल के प्रसाद-पर्यन्त अपने पदों पर कायम रहेंगे।

१६४वाँ धारा की उपधारा २ के अनुसार मंत्रिपरिषद् सामूहिक रूप से राज्य की विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी होगी। यही उपबन्ध मंत्रिपरिषद् की रचना और कार्य-सम्पादन के सम्बन्ध में राज्यपाल को गतिविहीन कर देता है। राज्यपाल को विधान-सभा में बहुमत-प्राप्त दल या मिले-जुले दलों के नेता को मुख्य मंत्री नियुक्त करना ही होगा। अन्य मंत्रियों की नियुक्ति में भी मुख्य मंत्री की इच्छा ही निर्णायक होगी। जबतक मंत्रिपरिषद् को विधान-सभा के बहुमत का समर्थन तथा विश्वास प्राप्त रहेगा, तबतक राज्यपाल उसे अपदस्थ नहीं कर सकेगा। इस प्रकार, जहाँ तक मंत्रिपरिषद् की रचना का प्रश्न है, जबतक कोई अमाधारण स्थिति उत्पन्न न हो जाय—जैसे, किसी दल का स्पष्ट बहुमत न हो, जैसा कि उड़ीसा में पिछले आम चुनावों के बाद हुआ आदि—तबतक राज्यपाल के हाथ बँधे हुए हैं।

अब प्रश्न बचता है मंत्रिपरिषद् द्वारा दी जानेवाली सहायता और मंत्रणा का। इस सम्बन्ध में भी, मविधान की आत्मा और अचरक के कार्यकरण और अभिसमय की दृष्टि से कोई विवाद नहीं उठना चाहिए। मविधान माफ़ शब्दों में मंत्रिपरिषद् को सामूहिक रूप से विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी ठहराता है, न कि राज्यपाल के प्रति। अब उत्तरदायी नमदात्मक शासन-पद्धति होने के कारण राज्य शासन की वागडोर मंत्रिपरिषद् के हाथों में होगी, न कि राज्यपाल के हाथों में। राज्यपाल भारतीय राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत व्यक्ति होगा, जबकि मंत्रिपरिषद् राज्य विधान-सभा का एक विश्वासप्राप्त निष्ठा। अब, राज्यपाल को मंत्रिपरिषद् के अनुसार ही चलना पड़ेगा। वह वास्तव में गतिविहीन और मदेव मन्त्रियों की मलाह के अनुसार कार्य करनेवाला केवल सर्वधानिक और प्रतीकात्मक प्रमुख है।

फिर भी कुछ लेखक हैं, जो मविधान की धारा १६३ की शब्दावली के आधार पर उपयुक्त मन में जंका प्रकट करते हैं। उन लेखकों का कहना है कि उस धारा में यह स्पष्ट नहीं लिखा हुआ है कि राज्यपाल मंत्रिपरिषद् की मंत्रणा को मानने के लिए बाध्य होगा ही।

इस विषय की सर्वैधानिक पेचीदगियों की चर्चा आगे चलकर करेंगे। इस स्थल पर निर्णय इतना ही बड़ा देना पक्का होगा कि सामान्य परिस्थितियों में और उन विषयों को छोड़कर जिनके बारे में मविधान स्पष्ट रूप से, राज्यपाल को, स्वविवेक से या राष्ट्रपति के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करने का अधिकार या आदेश देता है, राज्यपाल मंत्रिपरिषद् की मंत्रणाओं की अवहेलना नहीं कर सकेगा और केवल सर्वैधानिक प्रधान के रूप में ही कार्य करेगा।

१. देखिए, अगला अध्याय—‘राज्य-कार्यपालिका मंत्रिपरिषद्।’

**राज्यपाल और विधान-मंडल**—राज्यपाल के व्यवस्थापिका-सम्बन्धी अधिकारों की चर्चा करते समय हमने देखा है कि राज्यपाल विधान मंडल का एक अविच्छिन्न अंग होता है और बिना उसकी स्वीकृति के कोई भी विधेयक कानून नहीं बन सकता है। विधान-मंडल के विराम-काल में वह अध्यादेश (Ordinance) भी जारी कर सकता है। राज्यपाल के व्यवस्थापिका-सम्बन्धी अन्य कार्यों की सविस्तर चर्चा पहले की जा चुकी है और उन्हें यहाँ पुनः दुहराना आवश्यक नहीं जान पड़ता है।

सन्तुष्टि के रूप में यही कहा जा सकता है कि मन्त्रिपरिषद् और विधान-मंडल की इच्छा के विरुद्ध राज्यपाल कोई भी कानून नहीं बना सकता है। जिस प्रकार सचीव स्तर पर राष्ट्रपति को किसी साधारण विधेयक के विषय में ससद के दोनों सदनों के बीच उत्पन्न गतिरोध को दूर करने के लिए दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाने का अधिकार है, उस प्रकार का अधिकार राज्यपाल को नहीं है।

हाँ, विधान मंडल के विराम-काल (Recess) में अध्यादेश जारी कर सकने के अधिकार का सदुपयोग या दुरुपयोग राज्यपाल अवश्य कर सकता है। यदि राज्यपाल इस अधिकार का सदुपयोग करता है, तो कोई बात ही नहीं है। उस दशा में तो उसे मन्त्रिपरिषद् का समर्थन प्राप्त रहेगा ही। राज्यपाल इस अधिकार का दुरुपयोग भी कर सकता है, लेकिन ऐसा भी केवल साढ़े सात महीनों के लिए ही और वह भी, जबकि राष्ट्रपति उसके ऐसे दुस्साहस या षड्यन्त्र का समर्थक हो।

राज्यपाल का अध्यादेश विधान-मंडल के अधिवेशन की प्रथम बैठक की तिथि से छह सप्ताह तक ही, विधान-मंडल द्वारा स्वीकृत होने पर, लागू रहेगा और उसके बाद रद्द हो जायगा। कहा जा सकता है कि राज्यपाल अध्यादेश जारी करने के बाद विधान मंडल का अधिवेशन बुलायगा ही नहीं। लेकिन, संविधान के अनुसार विधान मंडल के पिछले अधिवेशन और अगले अधिवेशन के बीच ६ महीनों से अधिक का मध्यान्तर (Interval) नहीं होना चाहिए। इसीलिए हमने कहा कि साढ़े सात महीने (६ महीना अधिवेशन बुलाने में देर और डेढ़ महीना अधिवेशन के बाद तक) से अधिक समय तक के लिए, राज्यपाल द्वारा अध्यादेश जारी कर सकने के अधिकार का भी दुरुपयोग नहीं किया जा सकता है।

निरुद्ध रूप में हम यह कह सकते हैं कि विधि निर्माण के क्षेत्र में भी राज्यपाल के अधिकार सीमित ही हैं, लगभग शून्यवत्।

**राज्यपाल की वास्तविक स्थिति**—राज्य-विधान मंडल और मन्त्रिपरिषद् के साथ राज्यपाल के सम्बन्धों की उपर्युक्त चर्चा के पश्चात् राज्य-शासन में राज्यपाल की स्थिति आप ही-आप स्पष्ट हो जाती है।

राज्यपाल के अधिकारों और कार्यों की सम्यक् तथा गानदार सूची निर्धारित है, हाथी के बाहरी दांतों की तरह। राज्यपाल अगर मंत्रिपरिषद् के कार्यों में हस्तक्षेप करेगा, या मंत्रिपरिषद् की मंत्रणा की अवहेलना करेगा, तो मंत्रिपरिषद् अपना त्याग-पत्र देकर सर्वसैनिक गतिरोध या सफ़ट उत्पन्न कर देगी और उस दशा में राज्यपाल को मुँह की रानी पड़ेगी। राज्यपाल व्यवस्थापिका के कार्यों में स्वविवेक या व्यक्तिगत निर्णयों से कार्य नहीं कर सकेगा। न्यायिक क्षेत्र में भी उसके अधिकार सीमित ही हैं।

नये संविधान के लागू होने के पहले, अर्थात् सन् १९३५ ई० के भारत-सरकार-प्रतिनियम के अनुसार कनिष्ठ स्वविवेक तथा स्वेच्छाचारी शक्तियाँ से युक्त जो गवर्नर पाये जाते थे, वे गवर्नर अब नहीं रहें। नये संविधान ने राज्यों में उद्भवाधीन मंत्रिमंडलिक सरकारों की स्थापना कर और राज्यपालों को राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत व्यक्ति बनाकर, उन्हें केवल सर्वधानिक प्रदान कर दिया है। ठीक ही कहा गया है कि 'राज्यपाल माधारेण या विरोध जिन्नी भी परिस्थिति में स्वतन्त्र प्रतिनिधता नहीं है।' ऐसा इसलिए कि सामान्य परिस्थितियों में उसे मंत्रिपरिषद् की मंत्रणा के अनुसार ही कार्य करना होगा और सकल-कालीन दशाओं में उसे राष्ट्रपति या सच-कार्यपालिका की आज्ञाओं का पालन करना होगा।

'सुनील कुमार बोस और दूसरे लोग बनाम प्रमुख मन्त्रि, बंगाल-सरकार' ( १९५० ) नामक मुकदमे में बलरुपा उच्च न्यायालय ने यही निर्णय दिया है—“संविधान के अनुसार राज्यपाल मंत्रियों के परामर्श से ही कार्य करेंगे। भारत-सरकार-अधिनियम, १९३५ के अन्तर्गत स्थिति भिन्न थी। उस समय राज्यपाल कुछ कार्य स्वविवेक से, अर्थात् बिना मंत्रियों की राय के, कर सकता था, वह कुछ कार्य अपने व्यक्तिगत निर्णय से कर सकता था, अर्थात् उनको मंत्रियों से मलाह लेनी पड़नी थी, परन्तु उसके अनुसार कार्य करना या न करना उसकी उच्छा पर निर्भर था। वर्तमान संविधान में राज्यपाल की स्वविवेक तथा व्यक्तिगत निर्णयों की शक्तियाँ Discretionary powers and Powers of Individual judgment ) मनात कर दी गई हैं और राज्यपाल को अग्रह ही अपने मंत्रियों की मंत्रणा के अनुसार कार्य करना चाहिए। भारत के महान्यायाधीश ने हमसे राज्यपाल की यह सर्वधानिक स्थिति समझाई है और हम इसे महमत है।”

इस मत के समर्थन में कि संविधान-निर्माताओं ने अनुसार सामान्यतः राज्यपाल कोई कर्तव्य नहीं करेंगे, मध्य में उप-राष्ट्रपति के पद के समान राज्य में उप-राज्यपाल के व्यवस्था की अनुपस्थिति का भी उल्लेख किया जाता है।

१. “The Governor is not a free agent, either during normal times or abnormal times.” —Dr M. P. Lee

कहा जाता है कि राज्यपाल का पद अगर सचमुच महत्वपूर्ण होता, तो उसकी अनुपस्थिति में उसके कर्तव्यों के निर्वहन के लिए किसी अन्य अधिकारी, जैसे उप-राज्यपाल की व्यवस्था सविधान-निर्माताओं द्वारा अवश्य की गई होती।

कुछ राज्यपालों ने स्वयं ही अपने कथनों द्वारा इस मत का समर्थन किया है। एक भूतपूर्व राज्यपाल के कथनानुसार उनका काम यही रह गया है कि राजभवन में चाय और भोजन की बातों के लिए आमंत्रित व्यक्तियों की सूची तैयार करवायें और उस समय यह देखें कि अधिक वृद्धोवाले ज्यादा परिवार न कहीं एक ही साथ आमंत्रित हो जायें। इसी प्रकार एक दूसरे राज्यपाल के मतानुसार राज्यपालों का कार्य सामाजिक तथा सांस्कृतिक आयोजनों का उद्घाटन और समापन करना तथा अन्यान्य अवसरों पर सिर्फ भाषण देना रह गया है। कुछ लोग राज्यपाल के पद को बूढ़े या उपेक्षित सार्वजनिक नेताओं का विश्रामागार भी मानते हैं।<sup>१</sup> यद्यपि इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि राज्यपाल राज्य-शासन व्यवस्था का वास्तविक शासक न होकर केवल संबैधानिक और प्रतीकात्मक (Constitutional and symbolic) प्रधान ही है, तथापि यह नहीं कहा जाना चाहिए कि राज्य-शासन में राज्यपाल की स्थिति एक 'निरर्थक नहीं' (Superfluous nothing) के सदृश है।

राज्य-शासन में राज्यपाल का एक विशिष्ट स्थान है। वह सघीय तथा राज्य सरकारों के बीच एक आवश्यक और महत्वपूर्ण कड़ी का काम करता है। ससदीय शासन-पद्धति के लिए एक संबैधानिक प्रधान की अनिवार्यता की पूर्ति तो वह करता ही है, इसके अलावा और भी कुछ महत्वपूर्ण कार्य वह करता है।

राज्यपाल डा० काटजू ने राज्यपाल के पद को आवश्यक माना है। उनके अनुसार यदि महान् व्यक्तियों को योग्यता, अनुभव तथा लोकप्रियता के आधार पर राज्यपाल नियुक्त किया जाय तो लोग उन्हें श्रद्धा और सम्मान की दृष्टि से देखेंगे और वैसा राज्यपाल राज्य की बहुत सेवा कर सकेगा। श्री बी० जी० खेर ने सविधान-सभा में ठीक ही कहा था कि "यद्यपि राज्यपाल को बहुत ही सीमित अधिकार हैं, फिर भी एक अच्छे राज्यपाल से राज्य को बहुत ही लाभ पहुँच सकता है तो एक बुरे राज्यपाल से बहुत हानि।"<sup>२</sup>

१ "A rest house for the old or discarded public leaders."

२. "A Governor can do a great deal of good if he is good governor and he can do a great deal of mischief if he is a bad governor inspite of the very little power given to him."

—B. G. Kher.

कुछ विशेष राज्यों, जैसे आसाम, आन्ध्र और पंजाब के, राज्यपालों को राष्ट्रपति के प्रतिनिधि के रूप में स्वविवेक से कुछ कार्य कर सकने का अधिकार प्राप्त है। जिस समय किसी राज्य की विधान-सभा में जब किसी एक दल का स्पष्ट बहुमत नहीं हो, वैसे दशा में राज्यपाल का कार्य महत्वपूर्ण हो जाता है, जैसे गत आम चुनाव के बाद उड़ीसा के राज्यपाल का। जब किसी राज्य में सत्तारूढ़ दल के नेताओं में आपसी तीव्र मतभेद होने के कारण या सत्तारूढ़ और विरोधी दलों में संघर्ष होने के कारण उस राज्य की सरकार के चलने में गड़बड़ी की आशंका हो, उस समय में भी राज्यपाल उन मतभेदों और संघर्षों में पक्षपात-रहित मध्यस्थता कर राज्य के शासन-यंत्र को सुचारु रूप से चलाने में अपना गुणकारी और प्रभावी सहयोग प्रदान कर सकता है। उदाहरणार्थ, पंजाब राज्य की बिगड़ती राजनीति को संभालने में पंजाब के भूतपूर्व राज्यपाल श्री सी० पी० एन्० सिंह का प्रशंसनीय कार्य।

राज्यपाल के पद का सर्वाधिक महत्व उस समय होता है, जब किसी राज्य-सरकार और संघ-मंत्रिपरिषद् के बीच मतभेद या संघर्ष उत्पन्न हो जाय या जबकि संघ-सरकार की सम्मति में किसी राज्य का संवैधानिक यंत्र विफल हो गया है, लेकिन राज्य-सरकार ऐसा मानने को तैयार न हो। उदाहरणार्थ, केरल-राज्य की स्थिति।

हमारे देश की वर्तमान स्थिति में जब केन्द्र-विमुख प्रवृत्तियों (Centrifugal tendencies) बढ़ती जा रही हैं, राज्य-विधानमण्डलों में प्रतिद्वन्द्वी समूहों और गुटों की बढ़ती के फलस्वरूप राज्य मन्त्रिमण्डलों के अस्थायित्व (Instability) की संभावनाएँ दिन-दिन बढ़ती ही जा रही हैं, स्थानीय दलगत-राजनीति के भँवर से अप्रभावित एक स्वतंत्र, निष्पक्ष और सम्मानित महिमाशाली व्यक्ति का मार्ग दर्शन बहुत ही महत्व की चीज मानी जानी चाहिए।

अतः, निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि सामान्य परिस्थितियों में, अर्थात्, जबतक किसी राज्य का शासन संविधान के प्रावधानों के अनुसार सुचारु रूप से संचालित हो रहा हो, राज्यपाल की स्थिति अवश्य ही एक संवैधानिक प्रधान की स्थिति होगी। लेकिन, असामान्य परिस्थितियों में उसकी स्थिति भिन्न हो जायेगी। साधारणतः राज्यपाल का पद शक्ति का नहीं, किन्तु सम्मान का ही होगा फिर भी असाधारण परिस्थितियों में राज्यपाल सम्मान के साथ-साथ शक्ति भी प्राप्त कर लेगा।

### प्रश्न

1. भारतीय राज्यों के राज्यपाल की स्थिति का वर्णन कीजिए। राज्यपाल की नियुक्ति मनोनयन द्वारा क्यों की जाती है।

Describe the position of the Governor of an Indian State. Why is he nominated ?

२. राज्य शासन में राज्यपाल की वास्तविक स्थिति क्या है ? राज्यपाल और मन्त्रि-परिषद् के सम्बन्धों का वर्णन कीजिए ।

What is the position of the Governor in the State Administration ? Discuss the relations between the Governor and the State Council of Ministers.

३. राज्य के विधानमण्डल के साथ राज्यपाल के सम्बन्धों का विशेष रूप से उल्लेख करते हुए राज्यपाल के अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन कीजिए ।

Discuss the powers and functions of the Governor with special reference to his relations with the State Legislature.





## राज्य-कार्यपालिका : मन्त्रिपरिषद् ( State Executive : Council of Ministers )

भारत-संघ के अन्तर्गत राज्यों के शासन में सर्वाधिक महत्त्व का स्थान राज्य-मन्त्रिपरिषद् को ही प्राप्त है। राज्यपाल के संवैधानिक प्रधान होने के कारण राज्य-कार्यपालिका-शक्ति का वास्तविक प्रयोग या उपयोग राज्य-मन्त्रिपरिषद् ही करती है। राज्य-शासन सभी अभिनय का सञ्चालन मन्त्रिपरिषद् ही होती है।

**मन्त्रिपरिषद् की रचना**—संविधान की धाराएँ १६३ और १६४ के अनुसार, उन मामलों को छोड़कर, जिनमें राज्यपाल को स्वयं या संविधान के अन्तर्गत स्वविवेक से कार्य करना है, अन्य सभी कार्यों के सम्पादन में सहायता और परामर्श देने के लिए एक मन्त्रिपरिषद् होगी, जिसका मुखिया मुख्यमंत्री होगा। मुख्य मंत्री की नियुक्ति राज्यपाल करेगा और मुख्य मंत्री की राय से राज्यपाल अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करेगा। मंत्री राज्यपाल के प्रसाद काल तक अपने पदों पर आसीन रहेंगे। मन्त्रिपरिषद् सामूहिक रूप से राज्य-विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी होगी।

राज्य-मन्त्रिपरिषद् की रचना के उपर्युक्त वर्णन से ऐसा प्रतीत हो सकता है कि इस सम्बन्ध में राज्यपाल को बहुत ही व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। वस्तुस्थिति ऐसी नहीं है। मुख्य मंत्री की नियुक्ति में राज्यपाल स्वतंत्र नहीं है। चूँकि राज्य-मन्त्रिपरिषद् सामूहिक रूप से राज्य-विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी है, इसलिए राज्यपाल केवल उसी व्यक्ति को मुख्य मंत्री नियुक्त कर सकेगा, जिसके दल या दल-समूह को राज्य की विधान-सभा में बहुमत प्राप्त हो। अतः, सामान्य परिस्थितियों में मुख्य मंत्री को नियुक्त करनेवाला राज्यपाल का अधिकार केवल नाम-मात्र का अधिकार है। इस सम्बन्ध में राज्यपाल कोई मनमानी नहीं कर सकता है।

इसी प्रकार मन्त्रिपरिषद् के अन्य मंत्रियों की नियुक्ति में भी राज्यपाल के अधिकार सीमित ही हैं। मुख्य मंत्री द्वारा प्रस्तावित अन्य मंत्रियों की सूची में भी, मुख्य मंत्री की इच्छा के विरुद्ध, राज्यपाल कोई परिवर्तन नहीं कर सकता है।

१. जम्मू-काश्मीर-राज्य के मुख्य मंत्री को पहले प्रधान मंत्री ही कहा जाता था।

इस प्रकार हम पाते हैं कि मन्त्रिपरिषद् की रचना का कार्य वास्तव में मुख्य मंत्री का है न कि राज्यपाल का, किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि मुख्य मंत्री इस कार्य में सर्वथा स्वतंत्र हो। वह अपने दल या दलों के समूह के अन्य प्रमुख तथा महत्वपूर्ण नेताओं की अवहेलना नहीं कर सकता है।

राज्य-मन्त्रिपरिषद् की रचना के सम्बन्ध में कुछ उल्लेखनीय अभिसमय स्थापित हो चुके हैं।

चूँकि, मन्त्रिपरिषद् को विधान-सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी ठहराया गया है, इसलिए ऐसा सोचा जाता है कि मुख्य मंत्री विधान-सभा के सदस्यों में से ही होगा। लेकिन १९५१-५२ के आम चुनाव के बाद मद्रास राज्य में किसी दल को विधान-सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होने पर, श्रीराजगोपालाचारी को कांग्रेस-दल के नेता के रूप में मुख्य मंत्री बनाने के लिए विधान-परिषद् का सदस्य मनोनीत किया गया। इसी प्रकार १९५१-५२ ई० के आम चुनाव में बम्बई-राज्य के भावी मुख्य मन्त्री श्री मोरारजी देसाई के विधान-सभा की सदस्यता के चुनाव में हार जाने पर उन्हें भी तत्काल विधान परिषद् का सदस्य मनोनीत कर मुख्य मन्त्री बनाया गया।

इसी प्रकार, राज्य मन्त्रिपरिषद् की रचना के सम्बन्ध में यह अभिसमय भी स्थापित हो चुका है कि यदि विधान सभा में किसी पार्टी का स्पष्ट बहुमत न हो, तो राज्यपाल उस दशा में सबसे अधिक सदस्यवाली पार्टी के नेता को ही मुख्य मन्त्री नियुक्त करेगा। मन् १९५६-५७ ई० के आम चुनाव के बाद उड़ीसा विधान-सभा में किसी पार्टी को स्पष्ट बहुमत नहीं प्राप्त हुआ। कांग्रेस पार्टी के सदस्यों की संख्या ही सबसे अधिक थी। अतः, उसी के नेता श्री हरेष्ट्ठण मेहता को उड़ीसा के राज्यपाल ने मुख्य मन्त्री नियुक्त किया। आजमल वहाँ कांग्रेस और गणतंत्र परिषद् इन दोनों दलों की संयुक्त सरकार है।

राज्य-मन्त्रिपरिषद् की रचना के सम्बन्ध में सबसे अभूतपूर्व और मनोरंजक हदिको तो तब जन्म दिया गया, जब द्रावणकोर कोचीन के १०८ सदस्यों की विधान-सभा में १६ सदस्योंवाले प्रजा-समाजवादी दल के नेता को मुख्य मन्त्री बनाकर कुछ दिनों के लिए सरकार चलाई गई। सन् १९५० ई० के चुनाव के बाद उस राज्य में किसी पार्टी को स्पष्ट बहुमत नहीं मिला। पहले सबसे अधिक सदस्यवाली कांग्रेस-पार्टी का मन्त्रिमंडल बनाया गया। सन् १९५३ ई० में इस मन्त्रिमंडल की हार हो गई। फिर नया चुनाव हुआ। उसमें भी किसी पार्टी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। इस बार सबसे अधिक संख्यावाली पार्टी को मन्त्रिमंडल बनाने के लिए न कहकर राज्यपाल ने १६ सदस्यों वाले प्रजा-समाज-वादी दल के नेता को मन्त्रिमंडल बनाने को कहा, क्योंकि इस दल का कांग्रेस ने समर्थन करने का आश्वासन दिया था।

राज्यों में कॉंग्रेसी मंत्रिपरिषद् की रचना में कॉंग्रेस आलाकमान ( High command ) का हस्तक्षेप और नियंत्रण होता है। कॉंग्रेस की केन्द्रीय सदस्यीय संसिति ने राज्यों में मंत्रिपरिषदों के निर्माण का उत्तरदायित्व खुलेआम अपने ऊपर ले लिया है। कौन मुख्य मंत्री होगा, मंत्रिपरिषद् की संख्या क्या होगी और किस-किस स्तर के कितने मंत्री होंगे, मंत्रिपरिषद् सभी ग्रुपों के नेताओं से मिलकर (Composite) बनेगी या नहीं इत्यादि सभी बातों का निर्णय करने लगी है।

इसका परिणाम हुआ कि मंत्रिपरिषद् की रचना में राज्य-विधान-सभा के बहुमत दल की विधायक शाखा ( Legislative wing ) के अधिकार, केन्द्रीय हस्तक्षेप और नियंत्रण के फलस्वरूप, बहुत ही सीमित हो गये हैं।

श्री के० सन्धानम् का कहना है कि केन्द्रीय हस्तक्षेप के कारण मंत्रियों के लिए अपने सहयोगियों से सुन्दर सम्बन्ध तथा विधान सभा की सदभावना के बजाय तथाकथित आलाकमान की सदभावना को प्राप्त करना अधिक महत्वपूर्ण हो गया है।

इस प्रकार, राज्य-मंत्रिपरिषदों की रचना में जो अभिसमय और रुढ़ियाँ स्थापित हो चुकी हैं, उनसे यह स्पष्ट हो जाता है कि विधान-सभा में किसी पार्टी का स्पष्ट बहुमत नहीं होने पर राज्यपाल को स्वविवेक के अनुसार स्वतंत्र रूप से निर्णय लेने का अवसर प्राप्त हो जाता है। लेकिन विधान-सभा में किसी एक राजनीतिक पार्टी का स्पष्ट बहुमत हो जाना पर राज्यपाल शक्तिहीन हो जाता है।

मंत्रियों की योग्यता—मंत्रिपरिषद् की सदस्यता के लिए निम्नलिखित योग्यताएँ आवश्यक हैं—

- (क) वह भारत का नागरिक हो,
- (ख) राज्य विधान-मण्डल के किसी एक सदन का सदस्य हो,
- (ग) अगर मंत्री नियुक्त होते समय विधान-मण्डल का सदस्य नहीं हो तो नियुक्ति के दिन से छह महीने की अवधि के अन्दर विधान-मण्डल की सदस्यता अवश्य प्राप्त कर ले।

मंत्रियों की श्रेणियाँ—यद्यपि मंत्रियों की श्रेणियों के सम्बन्ध में सभी राज्यों में कोई एकत्वता (Uniformity) नहीं पाई जाती है, फिर भी तीन श्रेणियों के मंत्री होते हैं—

- (१) कैबिनेट-मंत्री (Cabinet Ministers),
- (२) राज्य-मंत्री (Minister of State),
- (३) उप-मंत्री (Deputy Minister),

इन तीन श्रेणियों के मंत्रियों के अतिरिक्त एक श्रेणी संसदीय सचिवों (Parliamentary secretaries) की भी होती है।

कैबिनेट-मंत्रियों के अतिरिक्त अन्य तीन श्रेणियों के सदस्यों को मन्त्रिपरिषद् की बैठकों में भाग लेने का अधिकार प्राप्त नहीं होता है। इनका काम अपने-अपने सवधित कैबिनेट-मंत्रियों को उनके विधान मंडल एवं शासन के कार्यों में सहायता करना होता है।

सभी राज्यों में कैबिनेट-मंत्री, राज्य-मंत्री, उपमंत्री और संसदीय सचिव (Parliamentary Secretaries) एक ही साथ नहीं पाये जाते। भिन्न-भिन्न राज्यों में मंत्रियों की संख्या भी भिन्न भिन्न ही है। इसी प्रकार, सविधान द्वारा बिहार, मध्यप्रदेश और उड़ीसा में जन जातियों के कल्याण के लिए एक मंत्री का होना आवश्यक है।

वेतन तथा भत्ते :—मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों का वेतन तथा भत्ता निश्चित करने का अधिकार राज्य विधान-मंडल को है। इस सम्बन्ध में भी सभी राज्यों में एक-रूपता (Uniformity) नहीं है। बिहार राज्य के कैबिनेट मंत्रियों को १५०० रु० मासिक वेतन तथा अन्य भत्ते दिये गये हैं।

काय-पद्धति—नियुक्ति के पश्चात्, प्रत्येक मन्त्री राज्यपाल के समक्ष अपने कर्तव्य के प्रति ईमानदारी तथा गोपनीयता की शपथ लेकर अपना पद ग्रहण करता है। मन्त्रिपरिषद् की बैठक प्रायः सप्ताह में एक बार होती है, पर आवश्यकता पड़ने पर मुख्य मन्त्री कभी भी इसकी बैठक बुला सकता है। बिहार-राज्य-मन्त्रिपरिषद् की बैठक प्रत्येक मंगलवार को हुआ करती है। प्रत्येक मन्त्री के जिम्मे एक या एक से अधिक विभाग दिये जाते हैं। अपने जिम्मे के विभाग या विभागों से सम्बद्ध सभी कार्यों के लिए प्रत्येक मन्त्री व्यक्तिगत रूप से जिम्मेवार होता है।

कार्यकाल — मन्त्रिपरिषद् का कोई निश्चित कार्यकाल नहीं है। जब कभी विधान-सभा के बहुमत का विश्वास इसे प्राप्त नहीं होगा, मन्त्रिपरिषद् अपदस्थ कर दी जायगी।

फिर आर ३५६ के अन्तर्गत सकटकाल में भी राजकीय मन्त्रिपरिषद् को विघटित किया जा सकता है। राज्यपाल यदि स्वयं चाहे तो या मुख्यमंत्री की सलाह से, मन्त्रिपरिषद् को भंग कर सकता है। अपने सकटका ११ अधिकारों के प्रयोग द्वारा राष्ट्रपति भी किसी राज्य में मन्त्रिपरिषद् को हटा सकता है। जैसे केरल राज्य की मन्त्रिपरिषद् का सर १९५३ ई० में हटाया जाना।

इस सम्बन्ध में 'कामराज-योजना' का उल्लेख भी आवश्यक है। इस योजना के अनुसार सभी राज्यों की कोंग्रेसी मन्त्रिपरिषद्ओं के मुख्य मन्त्रियों ने स्वर्गीय श्रीनेहरू के पास अपना-अपना त्याग-पत्र दायित्व कर दिया था। केंद्रीय ममदीय समिति ने कुछ राज्यों के मुख्य मन्त्रियों का त्याग पत्र स्वीकार कर लिया, जिसका परिणाम हुआ कि उन राज्यों की मन्त्रिपरिषद् अब हो गई।

उपयुक्त अवस्थाओं को छोड़कर नागरण्य मन्त्रिपरिषद् का कार्यकाल ५ वर्षों का होना चाहिए। अर्थात् एक आम चुनाव से लेकर दूसरे आम चुनाव तक।

**मन्त्रिपरिषद् के अधिकार और कार्य** — सविधान के अनुसार मन्त्रिपरिषद् का कार्य राज्यपाल को उसके कार्यों में परामर्श और सहायता देना है। लेकिन वस्तु-स्थिति यह है कि राज्य के प्रशासन-मन्त्री सभी कार्यों का सम्पादन मन्त्रिपरिषद् ही करती है और राज्यपाल का कार्य होना है मन्त्रिपरिषद् को परामर्श और सहायता प्रदान करना। जहाँ तक मन्त्रिपरिषद् द्वारा राज्यपाल को उसके कार्यों के सम्पादन में सहायता और परामर्श देने की बात है, इस सम्बन्ध में धारा १६३ (१) कहती है कि जिन मामलों में राज्यपाल स्वयं या सविधान के अन्तर्गत न्यायिक से कार्य करना आवश्यक समझे, उन्हें छोड़कर अन्य कार्यों के लिए मन्त्रिपरिषद् की रचना होगी। कुछ लोगों का कहना है कि धारा १६३ (१) की शब्दावली के कारण अन्य कार्यों में राज्यपाल को मन्त्रिपरिषद् की सहायता वाञ्छित नष्ट से माननी ही पड़ेगी। दूसरे लोगों का कहना है कि सविधान यह स्पष्ट नहीं करता है कि कौन कौन-से कार्यों में राज्यपाल स्वयं से कार्य करेगा और धारा १६३ (२) के अनुसार स्वयंसेवक ने दिये जानेवाले कार्यों का निर्णय करना राज्यपाल के हाथों में ही है।

अर्थात्, कुछ लोगों का कहना है कि राज्यपाल और मन्त्रिपरिषद् के सम्बन्ध में राज्यपाल की स्थिति राष्ट्रपति की अपेक्षा दृष्टनीय है, क्योंकि उसे एक-आध कार्यों को छोड़कर अन्य सभी बातों में मन्त्रिपरिषद् की सहायता से ही चलना है। राष्ट्रपति के लिए ऐसा करना जरूरी नहीं है।

लेकिन दूसरे लोगों के विचार में स्वयंसेवक ने कार्य करने का जो अधिकार राज्यपाल को दिया गया है, वह राष्ट्रपति को नहीं। लेखक की राय में इस प्रकार का विवाद निरर्थक है। राज्यपाल नैवधानिक प्रधान ही है। राज्य के प्रशासन का सारा चक्र मन्त्रिपरिषद् ही के इर्द-गिर्द घूमेगा। सुविधा के लिए मन्त्रिपरिषद् के अधिकारों एवं कार्यों को हम निम्नलिखित चार श्रेणियों में बाँट सकते हैं —

- (१) कार्यपालिका एवं प्रशासन-संबंधी;
- (२) व्यवस्थापिका-संबंधी,
- (३) वित्त-संबंधी;
- (४) न्याय-संबंधी ।

(१) कार्यपालिका एवं प्रशासन-संबंधी :—सविधान में राज्यपाल के नाम जो कार्यपालिका एवं प्रशासन-संबंधी अधिकार एवं कार्य उल्लिखित हैं, वे सभी वास्तविक रूप में मन्त्रिपरिषद् के ही हैं। मन्त्रिपरिषद् ही राज्य की वास्तविक तथा सार्वभौमिक कार्यपालिका है।

कार्यपालिका एवं प्रशासन संबंधी सभी नीतियों का निर्धारण मन्त्रिपरिषद् ही करती है। राज्य के शासन संचालन का भार मन्त्रिपरिषद् पर ही रहता है।

राज्य के उच्च पदाधिकारियों, जैसे एडवोकेट-जनरल तथा राजकीय लोकसेवा आयोग के सदस्यों आदि, की नियुक्ति मन्त्रिपरिषद् ही करती है। यहाँ तक कि राज्यपाल की नियुक्ति में भी मुख्य मंत्री की राय ली जाती है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि इस श्रेणी के कार्यों के अन्तर्गत विधानमंडल द्वारा निर्मित विधियों को कार्यान्वित करना, सरकारी विभागों की मुख्य नियुक्तियों करना, राज्य की प्रशासकीय नीति निर्धारित करना, राज्य में शांति एवं सुरक्षा रखना इत्यादि सभी कार्यों का सम्पादन मन्त्रिपरिषद् ही करती है।

(२) व्यवस्थापिका संबंधी — मन्त्रिपरिषद् के नेतृत्व और नियंत्रण में ही राज्य-विधानमंडल सभी कानून बनाता है। राज्य सूची में वर्णित विषयों पर कौन और कैसा कानून बने। इसका निर्णय मन्त्रिपरिषद् ही करती है। विधान-मंडल की बैठक की तिथि तथा कार्यक्रम का निर्धारण भी इसके द्वारा ही होता है। किस विषय पर कितने समय तक विधान मंडल में विचार होगा, इसका भी निर्णय मन्त्रिपरिषद् के ही हाथों में है। मन्त्रिपरिषद् अगर चाहे तो राज्यपाल को सलाह देकर विधान-मंडल को भंग भी करा सकती है। इस प्रकार मन्त्रि-परिषद् के व्यवस्थापिका-संबंधी बहुत ही व्यापक अधिकार हैं। इसकी इच्छा के विरुद्ध कोई भी कानून नहीं बन सकता है।

(३) वित्त-संबंधी — राज्य-प्रशासन-संबंधी सभी वित्तीय शक्तियाँ मन्त्रिपरिषद् को ही प्राप्त हैं। वार्षिक वज्र एवं अन्य वित्तीय प्रस्तावों को तैयार कर विधान-मंडल से पास करना मन्त्रिपरिषद् का ही कार्य है।

(४) न्याय-संबंधी —मविधान के अनुसार राज्यपाल को कुछ न्यायिक अधिकार दिये गये हैं, जैसे क्षमा-प्रदान का अधिकार। इस अधिकार का वास्तविक प्रयोग मंत्रिपरिषद् द्वारा ही होता है। यद्यपि कि उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति के संबंध में मविधान राज्य-सरकार को कोई अधिकार नहीं देता है, फिर भी व्यवहार में राज्य-सरकार की राय ली जाती है। इस प्रकार मंत्रिपरिषद् को कुछ न्यायिक अधिकार भी प्राप्त हैं।

इस प्रकार हम पाते हैं कि राज्य-शासन में मंत्रिपरिषद् का सर्वाधिक महत्त्व का स्थान है। राज्य के प्रशासन का कोई भी अंग नहीं है, जिसपर मंत्रिपरिषद् का नियंत्रण नहीं हो। राज्य-शासन का कोई भी क्षेत्र ऐसा नहीं है, जो मंत्रिपरिषद् के कार्य और प्रभाव-क्षेत्र से अछूता हो।

**मंत्रिपरिषद् और विधान-मंडल :**

राज्य-शासन की प्रणाली संसदीय है। अतएव, मंत्रिपरिषद् और विधान मंडल में परस्परिक निकट-संबंध होना स्वाभाविक है। मंत्रिपरिषद् के सदस्यों का विधान-मंडल का सदस्य होना अनिवार्य है। मंत्रिपरिषद् सामूहिक रूप से विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी रहती है। मंत्रिपरिषद् अपने पद पर तभी तक रह सकती है जतनक कि विधान सभा के बहुमत का विश्वास और समर्थन प्राप्त रहे।

विधान-सभा जब भी चाहे, मंत्रिपरिषद् के विश्वास का प्रस्ताव पास कर या सरकार की विधेयकों को अस्वीकृत करके, या वजह में कटौती कर या निन्दा का प्रस्ताव पास कर मंत्रिपरिषद् को उपस्थित कर दे। इसके अतिरिक्त 'काम रोको' प्रस्ताव द्वारा, वाद-विवाद के दौरान आलोचनाओं द्वारा, प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पृष्ठकर, राज्यपाल के अभिप्राय की आलोचना करके भी विधान-मंडल मंत्रिपरिषद् पर नियंत्रण रखता है।

इस प्रकार ऊपर से देखने से तो ऐसा लगता है कि मंत्रिपरिषद् विधान-मंडल के हाथों की कठपुतली है, पर वास्तविक स्थिति ऐसी है नहीं।

व्यावहारिक रूप में मंत्रिपरिषद् का विधान-मंडल पर कम नियंत्रण नहीं है। दल-मंडलीय (Party system) के कारण विधान-मंडल मंत्रिपरिषद् का अनुसरण करता है। बहुमत-दल की मंत्रिपरिषद् जो भी कार्य करना चाहेगी, विधान-मंडल को करना ही होगा। यदि विधान मंडल और मंत्रिपरिषद् में मतभेद हो जायगा तो ऐसी स्थिति में मुख्य मंत्री राज्यपाल को परामर्श देकर विधान-मंडल को ही विघटित करा देगा।

इस प्रकार हम पाते हैं कि विधान-मंडल और मंत्रिपरिषद् दोनों परस्पर-अवलम्बी हैं।

## मुख्य मंत्री ( Chief Minister )

भारत-संघ के राज्यों की शासन-व्यवस्था में मुख्य मन्त्री का स्थान सर्वाधिक महत्त्व का है। सघीय सरकार में जो स्थान प्रधान मन्त्री का है, वही स्थान राज्य-सरकार में मुख्य मन्त्री का है।

राज्य-मन्त्रिपरिषद् का मुख्य होने के कारण उसे मुख्य मन्त्री कहा जाता है। सविधान के अनुसार मुख्य मन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल करता है। लेकिन जैसा कि मन्त्रि-परिषद् की रचना के वर्णन के प्रसंग में कहा जा चुका है, इस कार्य में राज्यपाल को स्वतन्त्रता या छूट नहीं है।

मुख्य मन्त्री के पद पर राज्यपाल को उसी व्यक्ति को नियुक्त करना होगा, जिसके दल या दल-समूह को विधान-सभा में बहुमत प्राप्त हो। ऐसा इसलिए कि मन्त्रिपरिषद् सामूहिक रूप से विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी होती है। सारासत, विधानसभा के आम चुनाव में जो दल या दल-समूह बहुमत प्राप्त करेगा, उसका नेता मुख्य मंत्री होगा।

कुछ असामान्य परिस्थितियों—जैसे, विधान-सभा में किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होने, या बहुत-से दलों को लगभग समान सीटें मिल जाने, या बहुमत-प्राप्त दल में एक सर्वमान्य नेता के नहीं रहने आदि—में राज्यपाल को मुख्य मन्त्री की नियुक्ति में थोड़ा अधिक अधिकार हो जाता है। लेकिन फिर भी ऐसा कभी नहीं हो सकता कि राज्यपाल जिसे चाहे मुख्य मन्त्री नियुक्त कर दे।

उसी प्रकार सिद्धान्ततः मुख्य मन्त्री अपने पद पर राज्यपाल के प्रसाद-पर्यन्त ही रहेगा, परन्तु व्यवहार में वह तबतक पदावृद्ध रहेगा जबतक कि उसे विधान सभा के बहुमत का समर्थन तथा विश्वास प्राप्त है।

मन्त्रिपरिषद् की रचना का वर्णन करते समय बताया जा चुका है कि दक्षिणतः प्रथा के कारण किम प्रकार केन्द्रीय ससदीय समिति का हस्तक्षेप और नियंत्रण मुख्य मन्त्री की नियुक्ति में बढ़ गया है। उसी प्रकार 'कामराज-योजना' ने भी मुख्य मन्त्रियों द्वारा त्याग-पत्र दिये जाने के सम्बन्ध में भी नये अग्रेसर को जन्म दिया है।

उसीसे कि भूतपूर्व मुख्य मन्त्री श्री बीरेन मिश्र तथा पञ्जाब के भूतपूर्व मुख्य मन्त्री स्वर्गीय श्री कैरो को उनके पदों से उस समय हटाया गया जबकि उनके दल को ही नहीं, वरन् उनसे व्यङ्गित बहुमत भी प्राप्त था।

उस समय से एक विचारधारा निकल पड़ी है कि प्रधान मन्त्री चाहे तो मुख्य मन्त्री को अपदस्थ कर सकता है। हमारे वर्तमान शिक्षा-मन्त्री श्री एम० सी० झांगता का तो मत है कि सविधान उपर्युक्त अधिकार प्रधान मन्त्री को देता है।



इस लेखक की राय में श्री छागला के मत की पुष्टि संवैधानिक प्रावधानों द्वारा नहीं की जा सकती है। चूँकि एक ही दल की सरकार सध तथा राज्य में हो और प्रधान मंत्री उस दल का अखिलभारतीय नेता होने के कारण अपने दल के किसी राजकीय नेता को मुख्य मंत्री-पद से त्याग-पत्र देने का आदेश दे, यह दूसरी बात है, किन्तु यह संवैधानिक प्रावधान नहीं है।

उसी प्रकार प्रधान मंत्री राष्ट्रपति को परामर्श देकर संकटकालीन अधिकारों के प्रयोग द्वारा विधान-मण्डल में बहुमत-प्राप्त किमी मुख्य मंत्री को अपदस्थ करा दे, यह भी भिन्न स्थिति है।

**मुख्य मंत्री के अधिकार और कार्य** — राज्य का वास्तविक राजनीतिक शासक मुख्य मंत्री ही होता है। उसे 'राज्य-शासन का आधार-स्तम्भ' तथा 'राज्य मंत्रि-परिषद्-रूपी मेहरारव के बीच के पत्थर' की उपमा ठीक ही दी गई है। राज्य-शासन-रूपी जहाज का वास्तविक चालक मुख्य मंत्री ही है।

मुख्य मंत्री के अधिकार और कार्य बहुत ही व्यापक और विस्तृत हैं—

१ मुख्य मंत्री राज्य-मंत्रिपरिषद् का केन्द्र-बिन्दु होता है। मंत्रिपरिषद् की रचना वही करता है। संविधान में ही कहा गया है कि मुख्य मंत्री की राय से ही राज्यपाल अन्य मंत्रियों को नियुक्त करेगा। मुख्य मंत्री द्वारा दी गई अन्य मंत्रियों की सूची में राज्यपाल मुख्य मंत्री की हट इच्छा के विपरीत कोई बदल-बदल नहीं कर सकता।

इसी प्रकार मुख्य मंत्री जब भी चाहे, अपनी मंत्रिपरिषद् के किसी अन्य मंत्री को त्याग-पत्र देने को कह सकता है। वह राज्यपाल को परामर्श देकर किसी भी अन्य मंत्री को अपदस्थ करा सकता है। उपर्युक्त तरीकों से अगर मुख्य मंत्री सफल नहीं हो सके तो वह स्वयं अपना त्याग पत्र देकर समूची मंत्रिपरिषद् को ही भंग करा देगा और नई मंत्रिपरिषद् में उस व्यक्ति को सम्मिलित नहीं करेगा, जिसे वह हटाना चाहता था। इस प्रकार मंत्रिपरिषद् का जन्म और मरण दोनों मुख्य मंत्री के ही हाथों हैं।

२ मंत्रिपरिषद् के अन्य सदस्यों के बीच कार्यों का विभाजन भी असल में मुख्य मंत्री ही करता है यद्यपि कि संविधान के अनुसार यह कार्य राज्यपाल का है। मंत्रियों तथा अन्य विभागों के बीच के गतिरोधों तथा मतभेदों को भी वही दूर करता है। राज्य के सभी विभागों पर उसकी सामान्य देख-रेख रहती है।

३. मुख्य मंत्री मंत्रिपरिषद् की बैठकों का सभापतित्व करता है तथा उन बैठकों का समय और कार्यक्रम निश्चित करता है।

४ मन्त्रिपरिषद् द्वारा नीति-निर्धारण मुख्य मन्त्री की इच्छा से ही होता है। सभी नीतियों की घोषणा करने का अधिकार उसी का है। वह चाहे तो अकेले भी किसी विषय पर निर्णय ले सकता है। इस प्रकार के निर्णय से असहमत होनेवाले मंत्री त्याग पत्र देकर मन्त्रिपरिषद् से निरल जा सकते हैं।

५ मुख्य मंत्री राज्यपाल तथा मन्त्रिपरिषद् के बीच की कड़ी का काम करता है। मन्त्रिपरिषद् के निर्णयों की सूचना राज्यपाल को देना उसी का काम है।

६ मुख्य मंत्री विधान-मण्डल का नेता होता है। विधान-मण्डल में वह सरकार का प्रमुख प्रवक्ता होता है। विधान मण्डल का कार्यक्रम, उसकी अवधि इत्यादि सभी बातों का निर्णय मुख्य मंत्री की राय से होता है। विधान-मण्डल में महत्वपूर्ण सरकारी नीतियों की घोषणा करना, विरोधी दल के प्रस्तावों को मानना या न मानना मुख्य मंत्री की ही इच्छा पर निर्भर करता है।

ठीक ही कहा गया है कि विधान-मण्डल रूपी अखाड़े का वह सर्वशक्तिमान् बोद्धा है। यदि विधान-मण्डल मुख्य मन्त्री द्वारा चाहे गये विधेयक को पारित नहीं करना चाहे तो वह राज्यपाल द्वारा विधान-मण्डल को विघटित करा दे सकता है।

विधान-मण्डल के जो सदस्य राज्यपाल द्वारा मनोनीत किये जाते हैं, उनके मनोनयन में मुख्य मंत्री का ही हाथ रहता है।

७ राज्यपाल द्वारा की जानेवाली नियुक्तियों व्यवहार में मुख्य मंत्री द्वारा ही की जाती हैं।

८ मन्त्रिपरिषद् के हेतु मुख्य मंत्री ही राज्य-शासन का प्रतिनिधि है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि राज्य का वास्तविक प्रशासक मुख्य मन्त्री ही है। राजकीय स्तर पर शक्ति तथा प्रतिष्ठा दोनों मिलाकर, मुख्य मन्त्री का मुकाबला कोई नहीं कर सकता। राज्य-शासन-व्यवस्था का सवैधानिक प्रधान राज्यपाल होता है, लेकिन वास्तविक प्रधान मुख्य मन्त्री।

यदि मुख्य मंत्री के दल का स्पष्ट बहुमत विधान-सभा में हो और उस दल के स्पष्ट बहुमत का विश्वास और समर्थन मुख्य मन्त्री को प्राप्त हो, तो राज्य के वास्तविक सर्वोच्च शासक और विजयी दल के अग्रगण्य नेता होने के कारण, उस राज्य में ही नहीं बल्कि भारतीय राजनीतिक रंगमंच पर भी मुख्य मन्त्री की शक्ति तथा प्रतिष्ठा आद्वितीय हो जाती है। ऐसे मुख्य मन्त्री को देखकर भारत के प्रधान मंत्री को छोड़कर अन्य सभी लोग ईर्ष्या करने लग जाते हैं।

प्रश्न

- १ राज्य-मन्त्रिपरिषद् की रचना कैसे होती है ? राज्य-मन्त्रिपरिषद् के अधिकारों एवं कृत्यों का वर्णन कीजिए ।

How is the Council of Ministers in a State formed ? Describe its powers & functions

- २ अपने राज्य के मुख्य मंत्री के अधिकारों का वर्णन कीजिए । आपकी सम्मति में, राज्यपाल और मुख्य मंत्री, इन दोनों में से किसका पद अधिक महत्वपूर्ण है ?

Describe the powers of the Chief Minister of your State. In your opinion, which one of the two, the Governor and the Chief Minister occupies a greater position ?

- ३ अपने राज्य की मन्त्रिपरिषद् की रचना का पारचय दीजिए । राज्यपाल और मन्त्रिपरिषद् के बीच क्या सम्बन्ध है ?

Show your acquaintance with the formation of the Council of Ministers of your State. What are its relations with the Governor ?

- ४ राज्य-मन्त्रिपरिषद् की रचना कैसे होती है ? राज्य के विधान-मण्डल से इसका क्या सम्बन्ध है ? सामूहिक उत्तरदायित्व से आप क्या समझते हैं ?

How is the Council of Ministers of a State formed ? What are its relations with the State legislature ? What do you understand by Collective Responsibility ?



## राज्य-व्यवस्थापिका ( State Legislature )

भारत-संघ के अन्तर्गत राज्यों की शासन-व्यवस्था में व्यवस्थापिका का एक महत्वपूर्ण स्थान है, क्योंकि संघ-सरकार की ही भाँति राज्य-सरकारें भी ससदीय शक्ति पर ही आधारित हैं। राज्य-शासन की वास्तविक संचालिका, राज्य-मन्त्रिपरिषद्, व्यवस्थापिका के ही प्रति उत्तरदायी होती है।

भारत-संघ के अन्तर्गत सभी सौलह राज्यों में एक समान विधानमण्डल नहीं है। कुछ राज्यों में एकसदन मंडल (Unicameral Legislature) पाये जाते हैं और अन्य राज्यों में द्विसदनात्मक (Bicameral)। जिन राज्यों में विधानमंडल का एक ही सदन है, उन राज्यों के विधानमंडल को विधान-सभा (Legislative Assembly) की संज्ञा दी जाती है। जिन राज्यों में विधानमंडल के दो सदन होते हैं, उन राज्यों के विधानमंडल के उच्च सदन (Upper House) को विधान-परिषद् (Legislative Council) और निम्न सदन (Lower House) को विधान-सभा (Legislative Assembly) कहा जाता है।

प्रश्न उठता है कि भारत संघ के अन्तर्गत सभी राज्यों में एक समान विधानमंडल क्यों नहीं है? अर्थात्, क्यों कुछ राज्यों में सिर्फ एक सदन है और कुछ राज्यों में दो सदन?

राज्यों के विधानमंडलों में दो सदन रखे जायें या सिर्फ एक ही, इस प्रश्न पर भारतीय संविधान-सभा की प्रांतीय संविधान-समिति (Provincial Constitution Committee) के सदस्यों में बहुत ही तीव्र मतभेद था। समिति लगभग समान शक्तिवाली दो परस्पर-विरोधी विचारधाराओं में बँटी हुई थी। अतः, समिति ने यह सिफारिश की थी कि राज्यों के विधानमंडल एकसदनात्मक हों या द्विसदनात्मक इस सम्बन्ध में संविधान द्वारा कोई जड़ (Rigid) नीति नहीं अपनाई जाकर प्रांतों को ही इस बारे में निर्णय करने का अधिकार दे दिया जाय। संविधान-सभा ने प्रांतीय संविधान-समिति की इस सिफारिश को मान लिया, क्योंकि इस प्रश्न पर संविधान-सभा के सदस्यों

के बीच भी तीव्र मतभेद था। अतः, किस राज्य में एकसदनात्मक विधान मंडल हो और किस राज्य में द्विसदनात्मक विधान-मंडल, इसका निर्णय विभिन्न राज्यों के उन प्रतिनिधियों पर छोड़ दिया, जो संविधान-सभा के सदस्य थे।

उपर्युक्त प्रकार के निर्णयों के अनुसार सन् १९५१ ई० में बिहार, बम्बई, मद्रास, पंजाब, उत्तर-प्रदेश और पश्चिम बंगाल के विधान-मंडलों को द्विसदनात्मक रखा गया। आसाम, उड़ीसा और मध्यप्रदेश के विधान-मंडलों में सिर्फ एक ही सदन रखा गया।

जब सन् १९५६ ई० में राज्यों का पुनर्संघटन किया गया, तब इस स्थिति में भी, परिवर्तन हुआ और बिहार, बम्बई, मद्रास, पंजाब, उत्तर-प्रदेश, मसूर, मध्यप्रदेश, पश्चिम-बंगाल और आन्ध्र-प्रदेश में दो सदन हुए और आसाम, उड़ीसा, केरल एवं राजस्थान में सिर्फ एक सदन। जम्मू-कश्मीर-राज्य के संविधान में भी दो सदनों की व्यवस्था की गई है। १ मई, १९६० ई० को बम्बई राज्य के दो भागों में बँटने के फलस्वरूप जो गुजरात और महाराष्ट्र नामक दो नये राज्य बने, उन दोनों में भी दो सदन हैं। नागालैंड राज्य में भी एक ही सदन है।

कहा जा चुका है कि इस विषय पर संविधान-निर्माता कोई अपरिवर्तनीय नीति राज्यों पर थोपना नहीं चाहते थे, अतएव इस सम्बन्ध में संविधानिक सशोधनों के लिए सामान्य विधि-प्रक्रिया को ही अपनाया गया है। संविधान की १६६ वीं धारा के अनुसार यदि किसी भी राज्य की विधान-सभा अपने कुल सदस्यों के बहुमत से और उपस्थित तथा वोट देनेवाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से पारित प्रस्ताव द्वारा ससद से अपने राज्य के विधान मंडल में विधान-परिषद् की स्थापना (यदि तबतक एक ही सदन रहा हो) या उत्सादन (Abolition (यदि पहले ही से विधान-परिषद् स्थापित रही हो) की माँग करे, तो ससद कानून द्वारा उस राज्य की विधान-सभा की माँगों की पूर्ति करेगी।

संविधान की धारा १६८ के अनुसार प्रत्येक राज्य के लिए एक विधान मंडल होगा, जो उस राज्य के राज्यपाल तथा राज्य के विधान-मंडल के सदन (जहाँ सिर्फ विधान-सभा ही होगी या सदनों (जहाँ विधान-सभा और विधान-परिषद् दोनों होंगी) से मिलकर बनेगा। इस प्रकार, राज्यपाल को भी राज्य-विधान मंडल का अन्यतम अंग बनाया गया है। राज्यपाल के व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकारों की चर्चा की जा चुकी है। अतः, अब हम राज्य विधानमंडलों के दोनों सदनों की बनावट, शक्तियों और कृत्यों का अध्ययन करेंगे। पहले हम राज्य-विधानमंडलों के उच्च सदनों यानी विधान-मण्डलों के उच्च सदनों यानी विधान-परिषदों का अध्ययन करेंगे।

## विधान-परिषद् (Legislative Council)

राज्य-विधानमंडल के उच्च या द्वितीय (Upper or Second) सदन को विधान परिषद् कहा जाता है। भारत-संघ के अन्तर्गत सभी राज्यों में विधान-परिषदें नहीं हैं। विधान परिषदें सदैव ही विवाद की वस्तु रही हैं। भारतीय शासन और राजनीति के इतिहास में ब्रिटिश प्रान्तों<sup>१</sup> में द्विसदनात्मक विधान-मंडल का प्रारंभ सन् १८३५ के भारत-सरकार अधिनियम के लागू होने के बाद हुआ और वह भी कुछ ही प्रान्तों में, सबमें नहीं। इस अधिनियम के लागू होने के पहले ब्रिटिश-प्रान्तों में एकसदनात्मक विधान-मंडल ही होते थे।

विधान-परिषद् की बनावट—सविधान, सप्तमसंशोधन कानून, १८५६ के अनुसार विधान परिषद् के सदस्यों की कुल संख्या उस राज्य की विधान-सभा (जनसभा सदन) के सदस्यों की कुल संख्या के तीसरे भाग से अधिक और किसी भी हालत में ४० (चालीस) से कम नहीं हो सकती। इसके पहले, सविधान की मूल धारा १८१ के अनुसार, किसी राज्य की विधान-परिषद् के सदस्यों की कुल संख्या, सम्बन्धित राज्य की विधान-सभा के चौथे भाग  $2/3$  से अधिक नहीं हो सकती थी, लेकिन किसी अवस्था में परिषद् की समस्त सदस्य-संख्या ४० से कम भी नहीं होती।

किसी राज्य की विधान-परिषद् की बनावट, जबतक संसद् कानून द्वारा कोई अन्य प्रबन्ध न करे, निम्नलिखित प्रकार से होगी—

(१) जहाँ तक सम्भव हो, कुल सदस्य-संख्या का करीब तीसरा भाग, उस राज्य की नगरपालिकाओं, जिला बोर्डों या अन्य ऐसी स्थानीय संस्थाओं के, जैसा संसद् कानून द्वारा निर्दिष्ट करे, सदस्यों से मिलकर बने निर्वाचक मण्डलों द्वारा चुना जायगा।

(२) जहाँ तक सम्भव हो, कुल सदस्य-संख्या का करीब बारहवाँ भाग, उस राज्य में निवास करनेवाले ऐसे व्यक्तियों से मिलकर बने हुए निर्वाचक-मण्डलों द्वारा निर्वाचित होगा, जो भारत के किसी विश्वविद्यालय के कम-से-कम तीन वर्ष पुराने स्नातक (Graduate) हों या संसद् द्वारा निर्धारित योग्यता की पूर्ति करते हों।

(३) जहाँ तक सम्भव हो, कुल सदस्य-संख्या का करीब बारहवाँ भाग, ऐसे निर्वाचक-मण्डलों द्वारा चुना जायगा, जो उस राज्य में माध्यमिक शिक्षालयों या इससे उच्च शिक्षालयों में तीन वर्ष से अधिक समय से अध्यापन-कार्य कर रहे हों।

(४) जहाँ तक सम्भव हो, कुल सदस्य-संख्या का करीब तीसरा भाग, राज्य की विधान सभा के सदस्यों द्वारा ऐसे व्यक्तियों में से निर्वाचित होगा, जो विधान-सभा के सदस्य नहीं हैं।

१ अंगरेजी राज्य के दिनों में ब्रिटिश भारत के गवर्नर-केप्रान्त, जिन्हें नये सविधान के लागू होने पर 'क' वर्ग (Part A) के राज्यों की संज्ञा दी गई।

(५) शेष सदस्य (अर्थात् परिषद् की कुल सदस्य संख्या का छठा भाग) राज्यपाल द्वारा मनोनीत किये जायेंगे। राज्यपाल ऐसे व्यक्तियों को ही मनोनीत करेगा, जो साक्षर, विज्ञान, कला, सहकारी आन्दोलन या सामाजिक सेवा के विषयों का विशेष ज्ञान और व्यावहारिक अनुभव रखते हों।

पहले तीन प्रकार के निर्वाचनों के लिए (नगरपालिकाओं आदि स्थानीय संस्थाओं, स्नातको और शिक्षकों द्वारा चुने जानेवाले विधान परिषद् के सदस्यों के चुनाव के लिए) प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों (Territorial Constituencies) का निर्माण भारतीय संसद् द्वारा बनाये गये कानून के अधीन किया जायगा। चौथे प्रकार का निर्वाचन (विधान-सभा के सदस्यों द्वारा परिषद् के सदस्यों का चुनाव) अनुपानी प्रतिनिधित्व पद्धति के आधार पर एकल सम्मणीय मत द्वारा होगा।

सन् १९५६ ई० के राज्य-पुनर्संगठन के बाद भारत सघ के अन्तर्गत राज्यों में से जिन राज्यों के विधान मंडल में दो सदनों की व्यवस्था की गई थी, उनकी विधान परिषदों की सदस्य संख्या निम्नोक्त थी<sup>१</sup> —

बिहार	७२	मैसूर	५२
कम्बई	७२	पंजाब	४०
मध्य-प्रदेश	७२	उत्तर-प्रदेश	७२
मद्रास	४८	पश्चिम-बंगाल	५१

सन् १९५७ ई० में भारतीय संसद् ने कानून द्वारा इन राज्यों की विधान-परिषदों की संख्या में कुछ वृद्धि कर दी। इसके अनुसार वर्तमान समय<sup>२</sup> में विविध राज्यों की विधान परिषदों की सदस्य-संख्या निम्नलिखित है—

बिहार	६६	आन्ध्र-प्रदेश	६०
कम्बई	१०८	पंजाब	५१
मध्य-प्रदेश	६०	उत्तर-प्रदेश	१०८
मद्रास	६३	पश्चिम-बंगाल	७५
मैसूर	६३	जम्मू-कश्मीर	३६

१. राज्य पुनर्संगठन के पूर्व मैसूर तथा मध्य-प्रदेश के विधान-मंडल एक-सदनात्मक ही थे।

२. आन्ध्र-प्रदेश और जम्मू-कश्मीर में सन् १९५७ ई० के कानून द्वारा विधान-परिषदों की स्थापना की गई।

१ मई, १९६० को बम्बई राज्य गुजरात और महाराष्ट्र नामक दो नये राज्यों में बँट गया। गुजरात की विधान-परिषद् की संख्या ३६ हुई और महाराष्ट्र विधान-परिषद् की ७२।

जम्मू और कश्मीर-राज्य की विधान-परिषद् की सदस्य-संख्या ३६ में से २१ का चुनाव विधान-सभा द्वारा होगा, ६ का स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं द्वारा, ९ का शिक्षक-वर्ग द्वारा और ६ राज्यपाल द्वारा मनोनीत किये जायेंगे।

विभिन्न राज्य-परिषदों की बनावट को देखने से पता चलता है कि इस सम्बन्ध में निर्धारित प्रक्रिया को ठीक से लागू नहीं किया गया है। उदाहरणार्थ, जम्मू-काश्मीर राज्य में स्नातकों (Graduates) द्वारा चुने जानेवाले सदस्यों का कोई जिक्र ही नहीं है और ३६ सदस्यों में से २२ सिर्फ विधान सभा के सदस्यों द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। इसी प्रकार, भूतपूर्व बम्बई-परिषद् की कुल सदस्य संख्या १०८ में ४२ सदस्य विधान-सभा द्वारा निर्वाचित किये जाते थे।

## बिहार-विधान-परिषद्

( The Legislative Council of Bihar )

बिहार राज्य में संविधान लागू होने के समय से ही विधान-परिषद् मौजूद रही है। शुरू में इसकी संख्या ७२ थी, लेकिन भारतीय संसद् के १९५७ ई० के कानून द्वारा इसकी संख्या ७२ से बढ़ाकर ६६ कर दी गई है। आजकल इसकी संख्या ६६ ही है।

अब हमें देखना है कि बिहार विधान-परिषद् की रचना कैसे की गई है—

कुल सदस्य-		विधान सभा		स्थानीय संस्थाओं		स्नातकों		शिक्षकों		राज्यपाल	
द्वारा	द्वारा	द्वारा	द्वारा	द्वारा	द्वारा	द्वारा	द्वारा	द्वारा	द्वारा	द्वारा	द्वारा
संख्या	निर्वाचित	निर्वाचित	निर्वाचित	निर्वाचित	निर्वाचित	निर्वाचित	निर्वाचित	निर्वाचित	निर्वाचित	निर्वाचित	निर्वाचित
६६	३४	३४	=	=	=	=	=	=	=	१२	

विधान-परिषद् की बनावट की प्रक्रिया के अनुसार विधान सभा और स्थानीय संस्थाओं द्वारा निर्वाचित सदस्यों की संख्या ३२-३२ होनी चाहिए थी और राज्यपाल द्वारा मनोनीत सदस्यों की संख्या १६।

विधान-परिषद् की अवधि—विधान-परिषद् एक स्थायी संस्था है। अतः, विधान-सभा की भाँति इसकी कोई अवधि निश्चित नहीं है। विधान-परिषद् का विघटन कभी नहीं होगा। लेकिन प्रत्येक दो वर्ष के बाद इसके एक तिहाई सदस्य अपना स्थान रिक्त करेंगे और उन रिक्त स्थानों की पूर्ति नये सदस्यों द्वारा होगी। पड़ती बार जो विधान परिषद् बनी थी उसमें केन-से सदस्य दो वर्ष



बाद और फॉन-से मदस्य चार वर्ष बाद हटाये जायेंगे, इसका निर्णय लॉटरी (Lottery) द्वारा किया गया था। इसके बादवाले प्रत्येक सदस्य का कार्यकाल ६ वर्ष का होगा।

सदस्यता के लिए योग्यताएँ—विधान-परिषद् का सदस्य होने के लिए निम्नलिखित योग्यताएँ आवश्यक हैं—

- (१) वह व्यक्ति भारत का नागरिक हो।
- (२) उसकी आयु ३० वर्ष या उससे अधिक हो।
- (३) ऐसी अन्य योग्यताएँ, जो संसद् के किसी कानून द्वारा निर्धारित की जायँ।

इस प्रकार के एक सदस्य कानून लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम (Peoples Representation Act), १९५१ के अनुसार विधान-परिषद् का निर्वाचित सदस्य होने के लिए यह आवश्यक होगा कि वह उस राज्य की विधान-सभा के किसी क्षेत्र का मतदाता हो। मनोनीत सदस्य होने के लिए उस व्यक्ति को साधारणतः उस राज्य का निवासी होना चाहिए। ऐसे सदस्यों के लिए विधान-सभा के किसी निर्वाचन क्षेत्र का मतदाता होना आवश्यक नहीं है। विधान-परिषद् की सदस्यता के लिए उपर्युक्त योग्यताओं के अलावा निम्नलिखित योग्यताएँ नहीं होनी चाहिए—

- (१) सद-सरकार या राज्य-सरकार के अधीन कोई लाभ का पद धारण किये हों। मंत्रियों का पद ऐसा नहीं माना जाता है।
- (२) पागल हो।
- (३) अनुसूक्त दिवालिया हो या राज्य द्वारा दखिस्त हो।
- (४) भारत का नागरिक न हो अथवा किसी विदेशी राज्य की नागरिकता स्वेच्छा से प्राप्त कर चुका हो।

निर्वाचन-अध्यक्षी योग्यता का निर्णय राज्यपाल निर्वाचन-आयोग की राय से करेगा और उसका निर्णय अन्तिम होगा।

सदस्यों के स्थानों की रिकतता—कोई भी व्यक्ति एक ही समय (१) किसी राज्य के विधान-मण्डल के दोनों सदनों का (२) किन्हीं दो राज्यों के विधान-मण्डलों का- और (३) एक ही साथ राष्ट्रीय संसद् तथा राज्य के विधान-मण्डल का सदस्य नहीं हो सकता है।

यदि कोई व्यक्ति उपर्युक्त तीन दशाओं में से किसी एक भी दशा में आ पड़े, तो उसे राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित नियमों के अनुसार एक निश्चित समय के भीतर किसी एक स्थान (Seat) को छोड़कर अन्य सभी स्थानों को खाली करना पड़ेगा। इस निश्चित

अधिवेशन के भीतर यदि वह व्यक्ति ऐसा नहीं करेगा, तो सभी सदनों की उसकी सदस्यता समाप्त हो जायगी और उसके सभी स्थान रिक्त हो जायेंगे।

अगर कोई सदस्य अपने सदन की आज्ञा के बिना उसके अधिवेशनों से लगातार ६० दिनों<sup>१</sup> तक अनुपस्थित रहे, तो उसका स्थान भी रिक्त घोषित कर दिया जायगा। मृत्यु या त्याग पत्र द्वारा भी किसी सदस्य का स्थान रिक्त हो सकेगा।

परिषद् की कार्य-विधि—प्रतिवर्ष कम-से-कम दो अधिवेशन होंगे। परिषद् के पहले सत्र (Session) की अन्तिम बैठक और दूसरे सत्र की पहली बैठक के बीच छह महीने का अन्तर नहीं होगा। विधान-परिषद् की बैठकों के लिए सदन की कुल सदस्य-संख्या का दसवाँ हिस्सा या १० सदस्य, इन दोनों में जो संख्या अधिक हो, की उपस्थिति (Quorum) आवश्यक है।

परिषद् के पदाधिकारी—विधान-परिषद् के दो पदाधिकारी होंगे - (१) सभा-पति (Chairman) और (२) उप-सभापति (Deputy Chairman)। इन दोनों पदाधिकारियों का निर्वाचन परिषद् अपनी बहुमत संख्या द्वारा अपने सदस्यों में से ही करेगी। इन दोनों पदाधिकारियों को विधान-मण्डल द्वारा निर्धारित वेतन और भत्ते मिलेंगे।

इन दोनों पदाधिकारियों के कार्य, उनकी पदावधि तथा अपदस्थता आदि के सम्बन्ध में वही व्यवस्थाएँ हैं, जो संघीय राज्य-सभा के पदाधिकारियों के सम्बन्ध में हैं। अन्तर सिर्फ इतना ही है कि राज्य-सभा का सभापति भारत का उपराष्ट्रपति अपने पदेन (Ex-officio) अधिकार से होता है और राष्ट्रपति की अनुपस्थिति में जब स्थानापन्न राष्ट्रपति का कार्य करता है, तब राज्य-सभा का सभापतित्व नहीं करता। राज्य-विधान-परिषद् में वैसा नहीं होता है, क्योंकि राज्य-शासन में उपराष्ट्रपति की भौतिक उप-राज्यपाल का प्रावधान नहीं किया गया है।

विधान-परिषद् के अधिकार और कार्य<sup>२</sup>—अधिकारों और कार्यों की दृष्टि से विधान-परिषद् संघीय राज्य-सभा से भी अधिक निर्बल और शक्तिहीन है।

जहाँ तक कार्यपालिका या प्रशासन-सम्बन्धी और वित्त-सम्बन्धी अधिकारों एवं कार्यों का प्रश्न है, राज्य सभा और राज्य-विधानपरिषद् दोनों की स्थिति एक समान ही है।

१ ६० दिनों की इस कालावधि की गणना में सदन की सभापति या ४ दिनों से अधिक के लिए स्थगित की गई अधिवेशनों नहीं सम्मिलित की जायगी।

२ पाठक इस सम्बन्ध में संघ-व्यवस्थापिका के अन्तर्गत राज्य-सभा के अधिकारों एवं कार्यों के वर्णन को अवश्य पढ़ें।—लेखक

कानून-निर्माण सम्बन्धी अधिकारों और कार्यों में जहाँ तक धन विधेयकों का प्रश्न है, वहाँ भी दोनों (राज्य-सभा और विधान-परिषद्) की स्थिति समान ही है।

साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में भी राज्य-विधान-परिषद् की स्थिति दयनीय ही है और राज्य सभा की अपेक्षा और भी अधिक गद्द-गुजरी हुई है।

विधान सभा द्वारा पारित किसी साधारण विधेयक को विधान परिषद् तीन महीने से अधिक समय के लिए नहीं रोक सकती है। साथ-ही-साथ विधान-परिषद् द्वारा दिये गये सुझावों या किये गये संशोधनों को मानना या न मानना भी विधान-सभा की इच्छा पर ही निर्भर करता है। विधान परिषद् द्वारा, सिफारिशों के साथ, एक बार लौटाये गये साधारण विधेयक जब दूसरी बार विधान-सभा द्वारा पारित होकर विधान परिषद् के पास फिर पहुँचते हैं, तब इस बार विधान-परिषद् उन्हें विधान-सभा के पास लौटा नहीं सकती है। इस बार विधान-परिषद् अधिक-से-अधिक एक महीना विलम्ब कर सकती है। इस बार विधान-परिषद् जो करे, उस विधेयक को अस्वीकार कर दे, या वैसे संशोधनों के साथ पारित करे, जो विधान सभा को मान्य नहीं हों या १ महीने तक कुछ करे ही नहीं, इनका कुछ भी प्रभाव नहीं होगा और वह विधेयक उसी रूप में दोनों सदनों द्वारा पारित माना जायगा, जैसा कि विधान-सभा द्वारा दूसरी बार पारित हुआ था।

इस प्रकार, साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में भी विधान परिषद् प्रायः सर्वथा निरक्षर ही है। यह इन विधेयकों को एक बार विधान-सभा के पास लौटा सकती है और कुल मिलाकर अधिक-से-अधिक ४ महीने (३ महीना पहली बार और १ महीना दूसरी बार) की ठेरी कर सकती है, अन्यथा कुछ नहीं।

राज्य-विधान परिषद् के अधिकारों और कार्यों के पूर्ण ज्ञान के लिए राज्य सभा के अधिकारों और कार्यों का अध्ययन करते समय पाठक इसे नहीं भूलेंगे कि राज्य सभा को संविधान में संशोधन, उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की अपदस्थता, संकटकालीन उद्घोषणा, राज्य-सूची के विषयों का समक्षी सूची में हस्तान्तरण इत्यादि सम्बन्धी जो व्यापक और अन्य अधिकार हैं, वे सब विधान-परिषद् को नहीं हैं।

विधान-परिषद् की स्थिति और उसकी उपबोधिगता—विधान-परिषद् के कार्यों एवं अधिकारों के उपर्युक्त वर्णन से स्पष्टतः विदित है कि विधान-परिषद् को कोई भी प्रभावी या मूल अधिकार प्राप्त नहीं है। विधान-परिषद् राज्य-व्यवस्थापिका का सर्वथा शक्तिविहीन तथा निर्बल सदन है। विधान-सभा के सामने विधान-परिषद् की कोई हस्ती ही नहीं है। विधान-परिषद् विधान-सभा पर किसी प्रकार

की रोक (Check) या नियंत्रण (Control) लगा सकने में पूर्णतः निश्चित है। विधान-सभा को कभी इस बात की चिन्ता नहीं रहती है कि उसकी राह में विधान परिषद् किसी प्रकार की अड़चन पैदा कर सकेगी।

संघीय व्यवस्थापिका में लोक-सभा और राज्य-सभा के बीच, किसी साधारण विधेयक को लेकर उत्पन्न गतिरोध को दूर करने के लिए राष्ट्रपति द्वारा इन दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाये जाने का प्रावधान है। राज्य-व्यवस्थापिका के सम्बन्ध में ऐसा प्रावधान भी नहीं है। अतः, विधान परिषद् एक बिलकुल ही गौण सभा होती है। इसका मुख्य और केवल एक कार्य विधान सभा द्वारा पास किये गये विधेयकों का परिमार्जन करना है। विधान परिषद् द्वारा दिये गये सुझावों या प्रस्तावित संशोधनों का महत्त्व तभी होता है, जबकि विधान-सभा ने सचमुच ही कोई भूल-चूक की हो या विधान-सभा में किसी विधेयक के पास होते समय वैसा प्रश्न ही नहीं उठा हो। विधान सभा को विधान परिषद् के प्रति तो इस हद की प्राथमिकता (Preference) और प्रधानता दी गई है कि वह विधान परिषद् के उत्सादन (Abolition) के लिए संसद् से अनुरोध कर सकती है।

विधान-परिषद् क्यों न उठा दी जायँ ?—प्रश्न उठता है कि जब विधान-परिषद् को कोई प्रमाणी या व्यावहारिक शक्ति है ही नहीं, तो फिर ऐसे सदन को रखने से लाभ ही क्या ? जबकि विधान परिषद् की स्वीकृति या अस्वीकृति का कोई भी प्रभाव कानून-निर्माण पर पड़ता ही नहीं है, तो ऐसे सदन पर व्यर्थ का धन और समय क्यों व्यय किया जा रहा है ? अर्थात् विधान-परिषदों को उठा क्यों नहीं दिया जाय ?

उठा देने के पक्ष में विधान-परिषद् के विपक्षियों का कहना है कि संघीय स्तर पर भारत-संघ की इकाइयों के प्रतिनिधित्व के नाम पर राज्य-सभा का समर्थन तो किया भी जा सकता है, लेकिन राज्यों के विधान-मंडलों में दो सदनों की क्या आवश्यकता है ? विधान-परिषद् में राज्य के विभिन्न भागों या क्षेत्रों (Territories) का प्रतिनिधित्व तो होता नहीं है। इसका कहना है कि जहाँ तक अन्य संघात्मक देशों के अन्तर्गत राज्यों में भी द्विसदनात्मक विधान-मंडल पाये जाने की बात है, वह उदाहरण भी भारत के लिए मौजूद नहीं है, क्योंकि भारत-संघ बहुत ही शक्तिशाली केन्द्रवाला संघ है, जिसके अन्तर्गत राज्यों के क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) में सिर्फ गौण विषय ही दिये गये हैं।

विधान परिषद् को उठा देने के पक्ष में सबसे महत्वपूर्ण और सैद्धान्तिक तर्क यह उपस्थित किया जाता है कि वह अप्रजातान्त्रिक, प्रतिक्रियावादी और हडिवादी संस्था होती है। अप्रत्यक्ष ढंग से निर्वाचित तथा मनोनीत सदस्यों के सम्मिलन

से संगठित होने के कारण यह जनताधिक सिद्धान्तों के प्रतिकूल तो हैं ही, साथ-ही-साथ इसके कारण विशेष लोगों को असमान प्रतिनिधित्व (Inequal Representation) मिल जाता है। क ही व्यक्ति स्थानीय संस्था के सदस्य के रूप में, स्नातक होने के कारण, शिवाज होने पर और विधान-सभा की सदस्यता के आधार पर, चार बार वोट डे सकता है। इस प्रकार का असमान प्रतिनिधित्व सर्वथा अनुचित तथा अवाञ्छनीय है।

आलोचकों का कहना है कि विधान-परिषद् अलोकप्रिय, रुढ़िवादी और प्रतिक्रियावादी व्यक्तियों का विश्रामाणार है। इसमें सदस्यता, सप्ताहद दल के लिए एक मान्यता का कार्य करती है, जिसके द्वारा अकर्मण्य तथा अप्रिय राजनीतिक कार्यकर्ताओं तथा पडलोलुप और धनप्रेमी प्रभावशाली व्यक्तियों को सरकारी समर्थक बनाया जा सकता है। विधान-परिषद् एक पिछले दरवाजे (Back Door) के समान है, जिससे होकर जनता द्वारा उभेचित, निरस्त और अस्वीकृत व्यक्ति भी विधान-मंडल में ही नहीं, बल्कि मन्त्रिपरिषद् में भी प्रवेश कर सकता है और सिर्फ एक साधारण मन्त्री ही नहीं, बल्कि मुख्यमन्त्री भी बन जा सकता है।

इस मत के समर्थन में यह भी कहा जाता है कि विधेयकों के संशोधन और परिमार्जन में भी विधान-परिषद् की कोई व्यावहारिक उपयोगिता नहीं है। विधान-सभा में तो प्रत्येक विधेयक पर तीन-तीन बार विचार और वाद-विवाद होता ही है, पूरी मन्त्रिपरिषद् प्रत्येक विधेयक पर सभी दृष्टिकोणों से विचार करती ही है। राज्यपाल, अपनी सम्मति देने के पूर्व, विधेयकों की जाँच करवा ही लेते हैं। इतनी प्रक्रियाओं के बाद भी अगर किसी विधेयक के सम्बन्ध में कोई सन्देह यदि रह जाता है, तो राज्यपाल उसे राष्ट्रपति के विचारार्थ सुरक्षित कर ही सकता है।

इस प्रकार विधान-परिषद् का रहना कोई आवश्यक नहीं है। इसके बिना भी कानून-निर्माण के कार्य में कोई विशेष अन्तर नहीं आयगा। उल्टे, विधान-परिषद् की उपस्थिति कानून-निर्माण के कार्य को अनावश्यक ही दुगुना अधिक विस्तार करती है। विधान-परिषद् में दिये गये मापणों में भी जनता कोई विशेष दिलचस्पी नहीं लेती है; क्योंकि वे मापण विधान-सभा में गये हुए चीतों को वेधुरे और उबानेवाले (Boaring) राग में डुहराने के अलावा और कुछ नहीं होते हैं।

उपयुक्त तर्कों के आधार पर यह दावा किया जाता है कि विधान-परिषद् वर्तमान समय में संवैधानिकता के क्षेत्र में प्रचलित द्विमंडलत्मक विधानमंडल के फंशन की पूर्तिमात्र है। यह एक व्यर्थ की सजावट संस्था है, जो राज्य की निधी पर एक भार-स्वरूप है।

इस सम्बन्ध में यह भी कहा गया है कि पंचवर्षीय योजनाओं को सफलीभूत बनाने के लिए देश को धन की आवश्यकता है और भारत बेशुमार विदेशी कर्ज (Foreign Loan) लेता जा रहा है। ऐसी दशा में विधान-परिषद् जैसी अनावश्यक और अनुपयोगी संस्था पर अव्यय करना कहाँ की बुद्धिमानी है ?

विधान-परिषद् को रखने के पक्ष में—एक ओर यदि विधान-परिषदों को उठा देने के पक्ष में उपयुक्त जोरदार तर्क उपस्थिति किये गये हैं, तो दूसरी ओर बहुत-से लेखकों और आलोचकों द्वारा इसको कायम रखने के पक्ष में भी तर्क उपस्थित किये गये हैं।

विधान-मंडलों में ऊपरी सदन को भी रखने की उपयोगिता के सम्बन्ध में जो सामान्य तर्क उपस्थित किये जाते हैं, उनकी चर्चा पहले की जा चुकी है। उच्च सदन के औचित्य के समर्थन में कहा जाता है कि यह निम्न सदन द्वारा जल्दीबाजी में और सकीर्ण दलगत दृष्टिकोण से बनाये गये विधेयकों को कानून का रूप धारण कर सकने में देरी और बाधा उपस्थित कर सकता है। इस सदन के प्रावधान से कानून-निर्माण-कार्य में वृद्ध, अनुभवी तथा विशेषज्ञों की सेवा उपलब्ध होती है।

इन सामान्य तर्कों के अतिरिक्त भारत-सभ के अन्तर्गत राज्यों की विधान-परिषदों के पक्ष में सबसे बड़ी दलील यह दी जाती है कि इसके माध्यम से कानून-निर्माण-कार्य में शिक्षक, स्नातक, स्थानीय सस्थाएँ आदि महत्वपूर्ण और प्रभावशाली पेशों और वर्गों के प्रतिनिधियों का सहयोग प्राप्त होता है।

अर्थात् विधान-परिषद्, व्यावसायिक प्रतिनिधित्व (Functional Representation) के आधार पर संगठित होने के कारण एक महत्वपूर्ण पूरक (Supplement) का कार्य करती है और विधान-मंडल के उन दोषों को दूर करती है, जो 'प्रादेशिक प्रतिनिधित्व' (Territorial Representation) के आधार पर निर्वाचित विधान-सभा के ही रहने से होते हैं।

इसी प्रकार, यह भी कहा जाता है कि एक स्थायी सदन होने के कारण, राज्यपाल के अध्यादेश जारी कर सकने के अधिकार के दुरुपयोग पर, विधान-परिषद् एक प्रभावी नियंत्रक के रूप में कार्य कर सकती है।

निराकर्ष—इसमें कोई सन्देह नहीं है कि यह सदन सिर्फ एक सम्मति प्रदान करनेवाली (Ratifying) और परामर्शदात्री (Advisory) सस्था है। आवश्यक या अनावश्यक, उपयोगी या अनुपयोगी, सभी सस्थाओं में एक-आध गुण तो होते ही हैं, इसलिए विधान-परिषद् के भी एक-आध गुणों और लाभों

के आधार पर इसकी स्थापना और स्थायित्व के औचित्य का समर्थन नहीं किया जा सकता, तभी तो संविधान-निर्माताओं को भी इसकी उपयोगिता पर सन्देह था। इस लेखक की सम्मति में यदि विधान-परिषद् को उठा दिया जाय तो, कोई संवैधानिक चर्चा नहीं होगी।

लेकिन साथ ही इस लेखक का यह भी दृढ़ विश्वास है, कि हमारे देश का जो वर्तमान राजनीतिक वातावरण है, उसको भदेनजर रखते हुए, निकट भविष्य में विधान-परिषदों के उन्नाशन (Abolition) की सम्भावना नहीं के बराबर है। इसका कारण यह है कि विधान-परिषदों की संवैधानिक उपयोगिता या गुणकारिता हो या न हो, इसकी राजनीतिक आवश्यकता और उपयोगिता अवश्य है। स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बाद से हमारे देश में प्रभुता-प्राप्ति और पट-लोन्पना की नगीली तथा विपत्ती भावना से उत्पन्न घोर असन्तोष को, विधान-परिषदों की स्थापना और स्थायित्व से कुछ अंशों में अवश्य दूर किया जा सका है। यही कारण है कि विधान-परिषदों की संख्या घटने के बजाय बढ़ती जा रही है।

## (२) विधान-सभा

(Legislative Assembly)

भारत संघ में अन्तर्गत राज्यों के शासन में निर्णयात्मक शक्ति का स्थान ग्रहण करनेवाली विधान-सभा राज्य-विधानमण्डल की प्रमुख या प्रथम सभा होती है। जिन राज्य-विधानमण्डलों में दो सदन (उच्च तथा निम्न) होते हैं, उनमें विधान-सभा प्रथम या निम्न (First or Lower) सदन का स्थान ग्रहण करती है। एक सदनवाले राज्य-विधानमण्डलों में तो विधान-सभा ही सारा कुछ होता है और विधान-सभा से ही विधान-मण्डल का तात्पर्य निकाला जाता है।

राज्य-शासन में विधान-सभा का इतना महत्त्वपूर्ण और प्रभावी स्थान इसलिए होता है कि यह सभा सम्बद्ध राज्य की जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित प्रतिनिधियों के सम्मिलन से गठित होती है। सभी राज्यों के व्यवस्थापन-विभाग में विधान-परिषदों (उच्च सदन) का होना आवश्यक नहीं है, लेकिन विधान-सभाओं का होना अनिवार्य ही नहीं, बल्कि अवश्यम्भावी है।

संघ-शासन में राज्य-सभा की जो स्थिति है, वही स्थिति राज्य-शासन में विधान-परिषद् की हो या नहीं हो, लेकिन संघ-शासन में जो स्थिति लोक-सभा की है, वही स्थिति राज्य-शासन में विधान-सभा की निस्संदेह रूप में है। लोक-सभा

की ही भाँति विधान-सभाओं को भी राज्यों के शासन और राजनीति का मुख्य और प्रभावी केन्द्र कहा जाना चाहिए ।

गठन—विधान-सभा राज्य की जनता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व करती है । इसके सदस्य वयस्क-मताधिकार के आधार पर निर्वाचित होते हैं । इसका एकमात्र अपवाद यह है कि यदि राज्यपाल के विचार में आम चुनाव में एंग्लो-इण्डियन समुदाय का विधान-सभा में उचित प्रतिनिधित्व नहीं हुआ हो, तो राज्यपाल उस समुदाय के एक या अधिक व्यक्ति को उस राज्य की विधान-सभा का सदस्य मनोनीत कर सकेगा ।

विधान-सभा के सदस्यों की संख्या प्रत्येक राज्य में भिन्न-भिन्न होती है, क्योंकि कितने राज्य की विधान-सभा में कितने सदस्य होंगे, इसका निश्चय उस राज्य की जन-संख्या के आधार पर होगा । फिर भी, सविधान के अनुसार प्रत्येक राज्य की विधान-सभा की संख्या कम-से-कम ६० और अधिक-से-अधिक ५०० होगी और उनके चुनाव के लिए प्रत्येक राज्य में बहुत-से प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों का निर्माण किया जायगा ।

सविधान की मूल धारा १७० (२) के अनुसार इस प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों का निर्माण इस प्रकार किया जाना चाहिए कि प्रत्येक ७५,००० व्यक्तियों पर एक-एक सदस्य चुना जाता । लेकिन सविधान (सप्तम) संशोधन-अधिनियम के अनुसार इस निर्दिष्ट जन-संख्या को उठा लिया गया है और इतना ही कहा गया है कि जहाँ तक सम्भव हो, सम्पूर्ण राज्य में निर्वाचन-क्षेत्रों की जन-संख्या और प्रतिनिधित्व का अनुपात समान ही हो । इसके अतिरिक्त और सब व्यवस्थाएँ<sup>१</sup> बड़ी हैं, जो लोक-सभा के सदस्यों के निर्वाचन के निमित्त बनाये जानेवाले निर्वाचन-क्षेत्रों के सम्बन्ध में हैं ।

जिस प्रकार, लोक-सभा के सदस्यों के चुनाव के लिए कुछ पिछड़ी और अछूत समझी जानेवाली जातियों के लिए कुछ स्थान सुरक्षित रखे जाने की व्यवस्था की गई है, उसी प्रकार का प्रावधान विधान-सभा के लिए भी किया गया है । सविधान की धारा ३२२ के अनुसार प्रत्येक राज्य की विधान-सभा में अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित आदिम जातियों (आसाम के आदिवासी-क्षेत्रों को छोड़कर) के लिए उनकी जन-संख्या के अनुपात में स्थान सुरक्षित रखे जायेंगे । प्रारम्भ में इस तरह की व्यवस्था २५ जनवरी १९६० ई० तक के लिए ही की गई थी, लेकिन दिसम्बर १९६० में हुए सविधान के अष्टम संशोधन के अनुसार इस अवधि को २५ जनवरी, १९७० ई० तक के लिए बढ़ा दिया गया है ।



जिस प्रकार लोक-सभा के सुरक्षित स्थानों के लिए पृथक् निर्वाचन-क्षेत्रों की अपेक्षा संयुक्त निर्वाचन-क्षेत्रों की व्यवस्था की गई है<sup>१</sup>, उसी प्रकार का प्रावधान विधान-सभा के सुरक्षित स्थानों के लिए भी किया गया है।

इम सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि संयुक्त निर्वाचन-क्षेत्रों को उठा दिये जाने का निर्णय देश की सत्तारूढ़ पार्टी द्वारा कर लिया गया है। लगभग निश्चित है कि अगले चुनावों में एक सदस्यात्मक निर्वाचन-क्षेत्र (Single-Member Constituency) ही रहेंगे।

राज्यों की विधान-सभाओं के गठन के सम्बन्ध में यह विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि राज्यपाल द्वारा एंग्लो-इण्डियन समुदाय के किन व्यक्ति विधान-सभा के सदस्य मनोनीत किये जायेंगे, इसकी सूख्या सचिवालय द्वारा निश्चित नहीं की गई है। लोक-सभा के सम्बन्ध में भी ऐसा प्रावधान है, लेकिन यहाँ स्पष्ट शब्दों में कहा गया है कि राष्ट्रपति ऐसे सिर्फ दो सदस्यों को ही मनोनीत कर सकेंगे। कुछ आलोचकों का कहना है कि राज्य-मन्त्रिपरिषद् द्वारा इस अधिकार का दुरुपयोग भी किया जा सकता है। कहा जाता है कि सत्तारूढ़ पार्टी की मन्त्रिपरिषद् राज्यपाल द्वारा कुछ अधिक सूख्या में ऐसे सदस्यों को मनोनीत कराकर अपना बहुमन सुरक्षित कर सकती है।

उपयुक्त आशंका निम्न मद्दान्तिक है। राज्यपाल कभी ऐसा नहीं करेगा कि उस राज्य में वसन्तवाली एंग्लो-इण्डियन जाति की जनसूख्या को बिना ध्यान में रखे उस जाति के अधिक लोगो का विधान-सभा का सदस्य मनोनीत कर दे। इस लेखक की राय में ऐसे सदस्यों की सूख्या इसलिए निर्दिष्ट नहीं की गई है कि राज्यपाल परिस्थितिवश उचित ढंग से कार्य कर सक।

**वयस्क-मताधिकार**—वयस्क-मताधिकार का अर्थ यह है कि वही स्त्री-पुरुष विधान-सभा के सदस्यों के निर्वाचन में वोट दे पायेंगे, जो भारत के नागरिक हों, २१ वर्ष की आयु पूरी कर चुके हों और निवास-स्थान, पागलपन, अपराध या भ्रष्टाचार या गैर-कानूनी कार्यों के आधार पर अयोग्य नहीं ठहराये गये हों।

**विधान-सभा की सदस्यता के लिए योग्यताएँ और अयोग्यताएँ**—विधान-सभा की सदस्यता के लिए वही योग्यताएँ और अयोग्यताएँ हैं, जो कि विधान-परिषद् की सदस्यता के लिए। सिर्फ एक अन्तर है कि विधान-परिषद् का सदस्य होने के लिए कम-से कम २० वर्ष की उम्र चाहिए, लेकिन विधान-सभा की सदस्यता के लिए सिर्फ २५ वर्ष की उम्र पूरी होनी चाहिए।

आजकल विभिन्न राज्यों की विधान-सभाओं की सदस्य-संख्या निम्नलिखित रूप में है—

क्रम-संख्या	राज्य	सदस्यों की संख्या	अनुमत जाति के लिए सुरक्षित स्थान	अवांचनी जाति के लिए सुरक्षित स्थान
१	आन्ध्र-प्रदेश	३६१	४३	११
२.	आसाम	१०८	५	२६
३.	बिहार	३१८	४०	३२
४.	गुजरात	१३२	१४	१०
५	केरल	१२६	११	१
६.	मध्यप्रदेश	२८८	४३	५०
७.	मद्रास	२०५	३७	१
८	मसूर	२०८	२८	१
९.	महाराष्ट्र	२६४	२६	२१
१०	उड़ीसा	१४०	२५	२६
११.	राजस्थान	१७६	२८	२०
१२.	पंजाब	१५४	३३	
१३	उत्तर-प्रदेश	४३०	८६	
१४	पश्चिमी बंगाल	२५२	४५	१५
१५	जम्मू-कश्मीर	७५		

विधान-सभा की अवधि—चूँकि विधान-सभा के सदस्यों का निर्वाचन पाँच वर्षों के लिए ही होता है, अतएव विधान-सभा की अवधि भी पाँच वर्ष की ही होगी। इस अवधि की गणना प्रथम अधिवेशन की पहली बैठक की निश्चित तिथि से की जाती है। इस अवधि के समाप्त होने पर विधान-सभा आप-मे-आप भंग हो जाती है।

पाँच वर्ष की अवधि के भीतर भी विधान-सभा राज्यपाल द्वारा भंग की जा सकती है। संसदकालीन अवस्था में विधान-सभा की अवधि को संघ-संसद कानून बनाकर बढ़ा सकती है। परन्तु ऐसी परिस्थिति में भी संसद विधान-सभा की अवधि दो एक बार में एक वर्ष तक के लिए ही बढ़ा सकती है।

जबतक आपात की उद्घोषणा लागू रहेगी, तबतक एक-एक बार में एक-एक साल करके विधान सभा की अवधि संसदीय कानून द्वारा बढ़ाई जा सकती है। लेकिन आपात-उद्घोषणा के समाप्त होने के बाद ऐसी अवधि ६ महीने से अधिक समय के लिए नहीं बढ़ाई जा सकती।

विधान-सभा के पदाधिकारी—विधान-सभा के दो पदाधिकारी होते हैं, अध्यक्ष (Speaker) और उपाध्यक्ष (Deputy Speaker)। इनका निर्वाचन विधान-सभा द्वारा अपने सदस्यों में से ही किया जाता है। इनके लिए वेतन, भत्ते व अन्य सुविधाओं को विधान-मंडल ही निश्चिन करता है।

विधान-सभा के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के कार्यों, अधिकारों और उन्हें अपदस्थ करने की प्रक्रिया आदि वही हैं, जो लोक-सभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के हैं। अतः पाठकों से अनुरोध है कि वे लोक-सभा के पदाधिकारी का वर्णन<sup>१</sup> पढ़ लें।

विधान-सभा के सदस्यों के विशेषाधिकार और विमुक्तियाँ—राज्यों की विधान-सभाओं के सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार (Privileges) और विमुक्तियाँ (Immunities) प्राप्त हैं। संविधान की धाराओं और विधान-मंडल के नियमों के अन्दर, सदन के भीतर उन्हें भाषण की पूरी स्वतंत्रता प्राप्त है। सदन में, या सदन की समितियों में दिये गये भाषणों के लिए या विधान-मंडलों की ओर से प्रकाशित रिपोर्टों में उनके द्वारा व्यक्त किये गये विचारों आदि के लिए उनपर किसी अदालत में कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। जिन दिनों विधान-सभा का अधिवेशन हो रहा हो, उन दिनों में या उनसे ४० दिन पहले और ४० दिन बाद के लिए किसी सदस्य को दीवानी कानून के अधीन, और दिवालियेपन के मामले को छोड़कर, गिरफ्तार नहीं किया जा सकता।

शपथ—विधान-सभा के प्रत्येक सदस्य के निर्वाचित होने के बाद राज्यपाल या उसके द्वारा नियुक्त किसी पदाधिकारी के सामने संविधान के प्रति श्रद्धा, निष्ठा तथा अपने पद की कर्तव्यपरायणता की शपथ लेनी पड़ती है।

सदस्यों के वेतन, भत्ते आदि—विधान-मंडल द्वारा निर्धारित किये गये वेतन, भत्ते और अन्य सुविधाएँ भी विधान-सभा के सदस्यों को दिये जाते हैं। वर्तमान समय में बिहार के विधान-मंडल के सदस्यों को २५० रु० मासिक वेतन मिलता है और सदनों की बंठक होने के काल में १५ रु० प्रतिदिन के हिसाब से भत्ता दिया जाता है। जब वे विधान-सभा या उसकी किसी समिति में सम्मिलित होने के लिए आये या जायें तब उन्हें प्रथम श्रेणी के रेल-भाड़े की डेब्युनी राशि दी जाती है, चाहे वे यात्रा किसी भी श्रेणी में क्यों न करें।

विधान-सभा की कार्य-विधि—विधान-सभा की कार्य-विधि भी विलुप्त उसी तरह की है जिस प्रकार की लोक-सभा की कार्य-विधि।

गणपूर्ति (Quorum) — विधान-सभा की जिस बैठक में दस सदस्य या समस्त संख्या का दसवाँ भाग, जो भी इनमें से अधिक हो, उपस्थित न हो, बैठक वैध नहीं समझी जायगी। यदि किसी बैठक में यह गणपूर्ति नहीं हो, तो बैठक स्थगित या विरुद्ध कर दी जा सकती है।

विधान-सभा के अधिकार और कार्य — विधान-सभा के अधिकारों और कार्यों को हम निम्नलिखित तीन वर्गों में बाँट सकते हैं—

(१) विधायिनी, (२) वित्तीय और (३) कार्यपालिका पर नियंत्रण।

प्रत्येक का वर्णन हम बारी-बारी से करेंगे।

१ विधायिनी (Legislative) — विधान-सभा को राज्य-सूची में वर्णित ६६ विषयों पर कानून बनाने का अधिकार तो है ही, साथ-ही-साथ वह समवर्ती सूची में वर्णित ४७ विषयों पर भी कानून बना सकती है। हम जानते हैं कि समवर्ती सूची के विषयों पर ससद को भी कानून बनाने का अधिकार है, अतएव ससद और विधान-सभा द्वारा बनाये गये दोनों कानून में विरोध होने पर ससद का ही कानून वैध माना जायगा।

विधान-सभा की विधायिनी शक्तियों के सम्बन्ध में हमें यह स्मरण रखना चाहिए कि विधान-सभा अकेले ही कानून नहीं बना सकती है। इस काम में विधान-परिषद् का भी समवर्ती अधिकार है। लेकिन धन-विधेयकों के सम्बन्ध में विधान-परिषद् अधिक-से-अधिक १४ दिनों की देर कर सकती है। इसी प्रकार, साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में भी विधान-सभा की इच्छा ही निर्णायक होगी। विधान-परिषद् अधिक-से-अधिक ४ महीनों की देर कर सकती है। धन-विधेयक १४ दिनों के बाद और साधारण विधेयक ४ महीनों के बाद विधान-परिषद् के नहीं चाहने पर भी विधान-सभा द्वारा पारित रूप में ही दोनों सदनो द्वारा पारित माना जायगा।

इस प्रकार, यथार्थ विधायिनी शक्ति तो विधान-सभा को ही प्राप्त हुई। यह भी कहा जा सकता है कि राज्य-विधानमंडल का एक तीसरा अत्यंत अंग होता है—राज्यपाल। बिना राज्यपाल की अनुमति के विधान-मंडल के एक या दोनों सदनो द्वारा पारित विधेयक कानून नहीं बन सकते।

मिथ्यान्त यह बात ठीक है, लेकिन राज्यपाल भी विधान-सभा के समस्त निशक्त ही होता है। पहली बार राज्यपाल अवश्य, विधान-मंडल द्वारा पारित और उसके पास अनुमति के लिए भेजे गये, विधेयकों को स्वीकार नहीं कर अपने संशोधनों या सुझावों के साथ विधान-मंडल के पास पुनर्विचार के लिए लौटा सकता है। लेकिन अगर राज्य-विधानमंडल इन विधेयकों को दुबारा संशोधनों-

सहित या बिना सरोधनों के पास कर राज्यपाल के पास भेज दें, तो इस बार राज्यपाल को स्वीकृति देनी ही होगी।

इस तरह से हम पाते हैं कि यद्यपि राज्य-विधानमंडलों के तीन अंग होते हैं, तथापि इन तीनों अंगों में विधान-सभा ही यथार्थ विधायिनी शक्तियों की स्वामिनी होती है।

(२) वित्तीय शक्तियाँ—विधान-सभा को बहुत से वित्तीय अधिकार प्राप्त हैं। धन-विधेयक तो पहले विधान-सभा में ही पेश किये जायेंगे। विधान-परिषद् ऐसे विधेयकों को सिर्फ १४ दिन तक रोक सकती है।

वार्षिक बजट पर विधान-सभा का पूर्ण नियंत्रण है। बजट भी राज्य के वित्त-मन्त्री द्वारा पहले विधान-सभा में ही उपस्थित किया जाता है। राज्य के वित्त पर विधान-सभा का नियंत्रण रहता है क्योंकि राज्य के लोगों पर किसी नये कर का लगाया जाना, पुराने कर का घटाया जाना विधान-सभा की स्वीकृति पर ही निर्भर करता है।

(३) कार्यपालिका पर नियंत्रण—राज्य-सरकार की वास्तविक कार्यपालिका, अर्थात् मन्त्रिपरिषद् पर भी विधान-सभा का ही नियंत्रण रहता है। सविधान के अनुसार मन्त्रिपरिषद् सामूहिक रूप से विधान-सभा के ही प्रति उत्तरदायी ठहराई गई है। मन्त्रिपरिषद्, राज्य-विधानमंडल के अन्य दो अंग, विधान-परिषद् या राज्यपाल, के प्रति उत्तरदायी नहीं है। अतः जहाँ तक राज्य-कार्यपालिका पर राज्य-व्यवस्थापिका के नियंत्रण का प्रश्न है, विधान-सभा को ही यह शक्ति भी प्राप्त है।

विधान-सभा भी उन्हीं उपायों से मन्त्रिपरिषद् पर नियंत्रण रखती है, जिनके द्वारा लोक-सभा संघ-मन्त्रिपरिषद् पर नियंत्रण ररती है।<sup>१</sup> अतः उन उपायों को फिर दुहराने की आवश्यकता नहीं दीख पड़ती।

## राज्य-व्यवस्थापिका की शक्तियाँ पर सीमाएँ

( Limitations on the powers of the State Legislature )

संघात्मक शासन में दो प्रकार की सरकारें होती हैं, एक संघ-सरकार और दूसरी राज्य-सरकार। दोनों सरकारें अपने-अपने क्षेत्रों में प्रायः स्वतंत्र हुआ करती हैं। चूँकि, भारत में भी संघात्मक शासन की ही व्यवस्था की गई है, अतएव राज्य-सूची में वर्णित विषयों पर तो राज्य-विधानमंडलों को असीमित अधिकार होना चाहिए।

लेकिन वस्तुस्थिति ऐसी है नहीं। भारत-संघ के अन्तर्गत राज्यों के विधान-मंडलों को जो शक्तियाँ दी गई हैं, उनके मामलों में भी वे संपूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न नहीं हैं।

राज्य-विधानमंडल अप्रभु सत्थाएँ हैं; क्योंकि उनको संविधान में संशोधन करने का कोई अधिकार नहीं है। अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary powers) राज्यों के हाथ में न होकर संघ के हाथ में हैं।

राज्य-विधानमंडलों को संघ-सूची के विषयों पर कभी कानून बनाने का अधिकार नहीं है। समवर्ती सूची पर वे कानून बना सकते हैं, लेकिन यदि इनका कानून संसद के कानून का विरोधी है, तो संसद का कानून लागू किया जायगा, इनका कानून उस हद तक रद्द समझा जायगा, जहाँ तक वह संसद के कानून का विरोधी होगा।

संघ-सूची और समवर्ती सूची की बात को अगर हम छोड़ भी हम पाते हैं कि राज्य-सूची में वर्णित विषयों के सम्बन्ध में भी राज्य-विधानमंडल के अधिकार कुछ अंश में सीमित या मर्यादित हैं।

(क) राज्य-विधानमंडलों द्वारा बनाये गये कतिपय कानूनों के लिए राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त कर लेना आवश्यक है। ऐसे कानूनों को राज्यपाल राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त करने के लिए रक्षित (Reserve) कर लेता है। उदाहरणार्थ, यदि किसी विधेयक का सम्बन्ध राज्य द्वारा व्यक्तिगत सम्पत्ति को हस्तगत करने या संसद द्वारा लोगों के जीवन के लिए आवश्यक (Essential) घोषित की गई वस्तुओं पर टैक्स लगाने या समवर्ती सूची पर बनाये हुए ऐसे कानूनों से हो, जो संसदीय कानून का विरोध करता हो।

(ख) कुछ विषय ऐसे हैं, जिनके सम्बन्ध में यदि राज्यों के विधान-मंडल कानून बनाना चाहें, तो उन्हें राष्ट्रपति की पूर्व सहमति (Previous consent) प्राप्त कर लेनी चाहिए। जैसे, ऐसे विधेयक, जिनका सम्बन्ध दूसरे राज्यों अथवा राज्य के भीतर व्यापार, वाणिज्य और समागम पर रोक-रुकावट डालने से हो।

(ग) यदि राज्य (संघ-व्यवस्थापिका का उच्च सदन) दो-तिहाई बहुमत से यह पास कर दे कि राज्य-सूची में परिणमित किसी भी विषय पर, राष्ट्रीय हित में संघ-व्यवस्थापिका को कानून बनाना चाहिए, तो राज्य-विधानमंडल, वैसे विषय-या विषयों पर कानून नहीं बना पायेंगे।

(घ) आपात-उद्घोषणा-काल में राज्य-सूची में वर्णित विषयों पर भी संघ-संसद द्वारा कानून बनाये जायेंगे, न कि राज्य-विधानमंडल द्वारा।

(ङ) राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति को भेजी जानेवाली रिपोर्ट में यदि कहा जाय कि उस राज्य का संवैधानिक यंत्र असफल हो गया है और संविधान के अनुसार

उस राज्य का शासन चलाया जाना असंभव है, तो राष्ट्रपति आपत्त की घोषणा करेंगे। वैसे दशा में भी संसद् को राज्य-सूची पर कानून बनाने का अधिकार हो जाता है।

(च) सर्वोच्च या उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के ऐसे कार्यों पर, जो कि उन्हें अपने कर्तव्यों का पालन करते हुए किये हों, विधान-मंडल को विचार कर सकने का अधिकार नहीं है।

(छ) राज्यपालों को भी सविधान द्वारा कुछ विवेक-शक्तियाँ दी गई हैं। इन शक्तियों के कारण भी राज्य-विधानमंडलों की स्वतंत्रता कुछ दूर तक समित हो ही जाती है।

## राज्य-विधानमंडल में कानून बनाने की प्रक्रिया

(Procedure of Law-making in State Legislature)

राज्य-विधानमंडल में कानून बनाने की वही प्रक्रिया है, जो सघ-व्यवस्थापिका में है। उसका सविस्तर उल्लेख पहले<sup>१</sup> किया जा चुका है, अतएव उसे दुहराने की आवश्यकता नहीं है। पाठकों को, इस सम्बन्ध में, यह ध्यान में रखना चाहिए कि साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में विधान-सभा और विधान-परिषद् की संयुक्त बैठक नहीं होती, विधान-परिषद् सिर्फ चार महीने तक ही साधारण विधेयकों को रोक सकती है और राज्यपाल के अधिकार राष्ट्रपति के अधिकारों से कम हैं। इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान में रखना है कि सघ-व्यवस्थापिका में राष्ट्रपति के ऊपर और कोई नहीं है, इसलिए संसद् के दोनों सदनों द्वारा पारित विधेयकों को राष्ट्रपति ही स्वीकार करता है, इसलिए संसद् के दोनों सदनों द्वारा पारित विधेयकों को राष्ट्रपति ही स्वीकार करता है। लेकिन राज्य-विधानमंडलों के सदनों द्वारा पारित विधेयकों को राज्यपाल राष्ट्रपति के विचार के लिए रत्न कर सकता है।

राष्ट्रपति, राज्यपाल को निर्देशित कर उस विधेयक को पुन विधान-सभा में पुनर्विचार के लिए उपस्थित करवा सकता है। विधान-सभा को ६ महीने के अन्दर उसपर विचार करना होगा। ऐसे अवल विधान-सभा द्वारा दुबारे पास होने पर राष्ट्रपति के पास भेजे जायेंगे और उन्हें स्वीकार या अस्वीकार करना राष्ट्रपति की इच्छा पर ही निर्भर करेगा।

इस प्रकार राज्य-विधानमंडल द्वारा पारित विधेयकों को राष्ट्रपति कानून नहीं बनाने के सकता है।

## विधान-सभा और विधान-परिषद् में सम्बन्ध

सिद्धान्ततः, विधान-सभा और विधान-परिषद् दोनों ही राज्य विधानमण्डल के अन्यतम अंग हैं। जिन राज्य-विधानमण्डलों में विधान-परिषद् हैं ही नहीं, उनकी तो कोई बात ही नहीं है, नहीं तो जहाँ भी द्विसदनात्मक विधानमण्डल है वहाँ बिना दोनों सदनों से पारित हुए कोई भी विधेयक कानून बन ही नहीं सकता है।

लेकिन वस्तुतः विधान-परिषद् की स्थिति समान नहीं है। व्यवहार में दोनों की स्थिति में बहुत अन्तर है। विधान-सभा के सामने विधान-परिषद् एक विलकुल गौण सस्था है। विधान-परिषद् की स्थापना, स्थायित्व और उद्भावन (Creation, continuation and abolition) विधान-सभा पर ही निर्भर करता है, क्योंकि संविधान के अनुसार विधान-सभा के बहुमत से समर्थित प्रस्ताव द्वारा इन प्रकारों की माँग करने पर ही संसद् कोई कानून बना पायगी।

धन-विधेयकों के मामले में विधान-सभा और विधान-परिषद् में वही सम्बन्ध है, जो कि लोकसभा और राज्यसभा के बीच इस विषय पर है। अर्थात् विधान-सभा द्वारा पारित किसी भी धन-विधेयक को विधान-परिषद् अधिक-से-अधिक १४ दिनों के लिए रोक सकती है या उसके सम्बन्ध में कुछ सुझाव दे सकती है, जिसे मानना या न मानना विधान-सभा की स्वेच्छा पर सर्वथा निर्भर करता है। धन-विधेयक विधान-परिषद् में पहले पेश भी नहीं किये जा सकते हैं।

साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में विधान-परिषद् की स्थिति राज्य-सभा से भी गंभीर-गुजरी हुई है।

साधारण विधेयक विधान-परिषद् में पहले पेश तो किये जा सकते हैं, लेकिन इस सम्बन्ध में विधान-सभा की ही इच्छा निर्णायक होगी। विधान-सभा द्वारा पारित साधारण विधेयक जब विधान-परिषद् के यहाँ भेजे जाते हैं, तब प्राप्ति की तारीख से १ महीने के भीतर ही विधान-परिषद् को इस विधेयक के सम्बन्ध में निर्णय लेना पड़ता है। यदि तीन महीने बीत जाय और विधान-परिषद् कोई निर्णय नहीं ले तो या इस बीच में ही विधान-परिषद् उस साधारण विधेयक को अस्वीकार कर या अपने संशोधनों तथा सुझावों के साथ विधान-सभा को लौटा दे, तो बंसी दशा में भी विधान-सभा को पूर्ण अधिकार है कि जिस रूप में चाहे, उस विधेयक को दुबारा पास करे। वह विधेयक जिस किसी भी रूप में विधान-सभा द्वारा दुबारा पास किया जायगा, विधान-परिषद् के पास भेज दिया जायगा।



इस बार विधान-परिषद् को एक महीना के भीतर ही उस विधेयक पर निर्णय लेना होगा। यदि एक महीना बीत जाय और विधान-परिषद् उस विधेयक पर कोई निर्णय न ले, या फिर ऐसा मुद्दाव ३ या भगोवन उपस्थित करे, जो विधान-सभा को मान्य नहीं है, तो वह विधेयक दोनों सदनों द्वारा उसी रूप में, जिसमें विधान-सभा ने दुबारा पारित किया था, पास समझा जायगा और राज्यपाल के पास उसकी स्वीकृति के लिए भेज दिया जायगा। इस प्रकार विधान-परिषद् किसी साधारण विधेयक को भी अधिक-से-अधिक ८ महीने तक ही (३ महीना पहली बार और ५ महीना दूसरी बार) रोक सकती है।

अतः, साधारण विधेयकों के मामले में भी विधान-परिषद् को कोई प्रभावी अधिकार प्राप्त नहीं है। सप-सुप-र-पिक्का में साधारण विधेयकों के मामले में राज्य-सभा को ६ महीना तक रोकने का अधिकार है और यदि किसी साधारण विधेयक को लेकर राज्य-सभा और लोक-सभा के बीच गतिरोध उत्पन्न हो जाय, तो राष्ट्रपति दोनों सदनों की संयुक्त बैठक द्वारा उन गतिरोध को दूर करायगा। इस प्रकार की संयुक्त बैठक का प्रावधान राज्य-सुव्यवस्थापिका के सम्बन्ध में नहीं है।

कार्यात्मिका पर निश्चय के सम्बन्ध में दोनों सदनों के अधिकार ऊपर से देखने में समान लगते हैं। चूँकि विधान-परिषद् को विधान-सभा के ही प्रति उत्तरदायी श्रद्धा है, अतएव विधान-परिषद् के अधिकार इस क्षेत्र में भी अत्यधिक सीमित हो जाते हैं।

विधान-परिषद् के सदस्यों में से मंत्री अवश्य हो सकते हैं और प्रशासकीय कार्यों के सम्बन्ध में विधान-परिषद् भी मंत्रियों से प्रश्न पूछे जा सकते हैं, लेकिन इनके अतिरिक्त मंत्रिपरिषद् पर विधान-परिषद् का और कुछ भी नियन्त्रण नहीं रहता। अविश्वास या निन्दा का प्रस्ताव गमन कर विधान-परिषद् मंत्रिपरिषद् को अपदस्थ नहीं कर सकती है।

विधेय मामलों में तो विधान-परिषद् के अधिकार बिलकुल ही नगण्य हैं।

अतः निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि विधान-परिषद्, विधान-सभा के लिए सिर्फ एक परामर्शदात्री सत्ता है। इसका कार्य विधान-सभा द्वारा किये गये कार्यों पर स्वीकृति प्रदान करना है। विधान-परिषद् स्वयं में भी विधान-सभा से टकराने की बात नहीं सोच सकती है; क्योंकि यह जब कभी विधान-सभा की राह में बाधा उपस्थित करेगी, तब विधान-सभा इसे समाप्त कर देगी।

प्रश्न

१. बिहार-राज्य की विधान-परिषद् के गठन और अधिकारों का वर्णन कीजिए । क्या इसे उठा देना चाहिए ?

Describe the composition and powers of the Bihar Legislative Council. Should it be abolished ?

२. अपने राज्य की विधान-परिषद् के सगठन का वर्णन कीजिए । विधान-सभा और विधान परिषद् के पारस्परिक सम्बन्धों की परीक्षा कीजिए ।

Describe the composition of the Legislative Council of your State. Examine the mutual relations between the Legislative Council and the Legislative Assembly.

३. अपने राज्य की विधान-सभा के गठन, अधिकारों तथा कार्यों का वर्णन कीजिए ।

Describe the composition, powers and functions of the Legislative Assembly of your State.

४. राज्य-व्यवस्थापिका का निर्माण कैसे होता है ? उसकी शक्तियों पर लगाई गई सीमाओं की चर्चा कीजिए ।

How is a State Legislature composed ? Discuss the limitations upon its powers.

## राज्य-न्यायपालिका : उच्च न्यायालय ( State Judiciary - High Court )

उच्च न्यायालय की स्थिति—साधारण अधिकार संघ-राज्यों में राज्य-न्यायपालिका की जो स्थिति रहती है, वह भारत-संघ के अन्तर्गत राज्यों की न्याय-पालिकाओं की नहीं है,। भारत का संविधान संघ तथा राज्यों, दोनों के लिए दोहरी कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका की स्थापना तो करता है, लेकिन दोहरी न्यायपालिका की नहीं। संघ-न्यायपालिका का वर्णन करते समय कहा जा चुका है कि भारत-संघ के समस्त क्षेत्र में एक ही मूललायद न्याय-व्यवस्था की स्थापना की गई है और राज्यों के उच्च न्यायालय, मंघीय सवांच न्यायालय के अधीन रहे गये हैं।

इस प्रकार राज्यों के उच्च न्यायालय सम्बद्ध राज्यों के विधान-मंडलों से अज्ञात नहीं होते हैं और न ही राज्यों के विधान मंडलों द्वारा बनाये गये कानूनों से सम्बन्ध रखनेवाले मुकदमों में उनका फलता अन्तिम होता है।

संविधान के अनुसार भारत-संघ के प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय ( High Court of Judiciary ) होगा। लेकिन, संसद् को यह अधिकार प्राप्त है कि वह कानून बनाकर एक से अधिक राज्यों के लिए भी एक ही उच्च न्यायालय की स्थापना कर सके।

इस सम्बन्ध में यह ध्यान में रखना चाहिए कि संविधान, संघ-क्षेत्रों ( Union Territories ) के लिए अलग उच्च न्यायालय स्थापित करने की व्यवस्था नहीं करता है। लेकिन, संसद् को यह अधिकार दिया गया है कि वह ( १ ) किसी संघ-क्षेत्र के लिए अलग उच्च न्यायालय की स्थापना कर सके या ( २ ) उसी क्षेत्र में मौजूद किसी न्यायालय को उच्च न्यायालय की स्थिति प्रदान कर सके या ( ३ ) किसी संघ-क्षेत्र को किसी राज्य के उच्च न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र में ही सम्मिलित कर दे या उसके बाहर रख सके। इसी प्रावधान के अनुसार केरल-राज्य के उच्च-न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में लक्ष द्वीपसमूहों को रखा गया है और अंडमन-निकोबार द्वीप समूह को फलकता उच्च न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र में।

भारत का वर्तमान संविधान जिस समय ( २६ जनवरी, १९५० ई० ) लागू किया गया, उस समय 'क' और 'ख' वर्ग के राज्यों में जो उच्च-न्यायालय थे, उन्हीं न्यायालयों को सम्बद्ध राज्यों का उच्च न्यायालय बना दिया गया। इस

प्रकार-संविधान के बारम्भ होने के समय हमारे देश में १८ उच्च न्यायालयों की स्थापना की गई।

सन् १९५६ ई० के राज्य-युनसघटन-अधिनियम के फलस्वरूप इस संस्था में परिवर्तन हो गया और चूँकि अब १५ राज्य ही रह गये, इसलिए २६५६ ई० के बाद से केवल १४ उच्च-न्यायालय ही रहे हैं। १ मई, १९६० ई० से वन्मई राज्य के गुजरात तथा महाराष्ट्र-दो अलग राज्यों में बँट जाने के कारण अब १५ उच्च-न्यायालय हो गये हैं।

**उच्च न्यायालय का संगठन**—प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय की स्थापना रहती है। प्रत्येक राज्य का उच्च न्यायालय सामान्यतः उस राज्य की राजधानी (State Capital) में स्थित होता है और उसके नाम के पहले उस राज्य का नाम नहीं, बल्कि उस राज्य की राजधानीवाली जगह का नाम होता है। जैसे, बिहार-राज्य का उच्च न्यायालय, बिहार की राजधानी, पटना में स्थित है और उनका नाम 'बिहार उच्च न्यायालय' (Bihar High Court) नहीं होकर 'पटना उच्च न्यायालय' (High Court of Judicature, Patna) है। उत्तरप्रदेश का उच्च न्यायालय इलाहाबाद में स्थित है और इसका नाम इलाहाबाद हाईकोर्ट है।

प्रत्येक उच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश (Chief Justice) होता है और अन्य अनेक न्यायाधीश (Judges)। उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की संख्या कितनी हो, इसका निश्चय संविधान द्वारा नहीं किया गया है। संविधान यह अधिकार राष्ट्रपति को देता है, जो प्रत्येक राज्य की आवश्यकतानुसार, समय-समय पर, अपने आदेशों द्वारा उस राज्य के उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या निर्धारित करता रहेगा। इस कार्य में राष्ट्रपति सम्बद्ध राज्य के क्षेत्रफल, जनसंख्या और कार्यों की मात्रा आदि को अपने ध्यान में रखेगा।

उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति में राष्ट्रपति, सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) के मुख्य न्यायाधिपति (The Chief Justice of India) और सम्बद्ध राज्यपाल का परामर्श लेता है। अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति में राष्ट्रपति भारत के मुख्य न्यायाधिपति और सम्बद्ध राज्य के गवर्नर, उस उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश का भी परामर्श लेता है।

राष्ट्रपति को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह एक उच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश को, भारत के मुख्य न्यायाधिपति के परामर्श पर, भारत राज्य-क्षेत्र

में विद्यमान किसी दूसरे उच्च न्यायालय में कार्य करने के लिए स्थानान्तरित कर सकता है।

उच्च न्यायालय के उपर्युक्त संगठन में किसी प्रकार का परिवर्तन करने का अधिकार सम्बद्ध राज्य के विधानमंडल को नहीं है।

**न्यायाधीशों की योग्यताएँ** उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के पद पर वही व्यक्ति नियुक्त किया जा सकता है, जिसमें निम्नलिखित योग्यताएँ हों—(१) वह भारत का नागरिक हो; (२) वह भारत के राज्य-क्षेत्र में कम-से-कम १० वर्ष तक किसी न्याय पद (Judicial office) पर रह चुका हो। (३) किसी एक या दो से अधिक उच्च न्यायालय में कम-से-कम दस वर्ष तक निरन्तर अधिवक्ता (Advocate) के रूप में कार्य कर चुका हो।

इस सम्बन्ध में हमें स्पष्ट रूप में यह जान लेना चाहिए कि यदि कोई व्यक्ति न्याय-पद (Judicial office) और अधिवक्ता (Advocate) इन दोनों कार्यों को मिलाकर कम से-कम निरन्तर दस वर्षों की आवश्यकता की पूर्ति करता हो तो उसे उच्च न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त किया जा सकता है।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि वह किसी प्रसिद्ध कानून-वेत्ता (Distinguished Jurist) को भी सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त कर सके। लेकिन उच्च न्यायालयों के सम्बन्ध में ऐसा अधिकार राष्ट्रपति को नहीं है, अर्थात् सिर्फ एक प्रसिद्ध कानून-वेत्ता होने की हँसियत से कोई भी व्यक्ति उच्च न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त नहीं किया जा सकता।

**न्यायाधीशों की पदावधि**—उच्च न्यायालय के न्यायाधीश अपने पद पर ६२ वर्ष<sup>१</sup> की आयु तक आसीन रह सकेंगे। इसका वाद वे कार्य-निवृत्त (Retire) हो जायेंगे। इन न्यायाधीशों की आयु के सम्बन्ध में यदि कोई मतभेद होगा तो सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की राय से राष्ट्रपति उसपर निर्णय देगा और वह निर्णय अन्तिम होगा।

संविधान की मूल धारा २२० के अनुसार, कोई भी व्यक्ति, जिसने संविधान लागू होने के बाद, किसी भी उच्च न्यायालय के न्यायाधीश का पद धारण किया हो भारत के राज्य-क्षेत्र के अन्दर किसी भी न्यायालय में या किसी अधिकारी के सामने बकालत या अन्य तरह के कोई कार्य नहीं कर सकता था।

१. मूल संविधान में यह कार्यकाल ६० वर्ष की आयु तक ही था। लेकिन मई, १९६३ ई० में हुए पन्द्रहवें संशोधन के अनुसार अब -६२ वर्ष हो गया है।

इस प्रावधान के कारण अच्छे-अच्छे वकील या अधिवक्ता न्यायाधीश होना नहीं चाहते थे, क्योंकि उच्च न्यायालय के न्यायाधीश-पद पर कुछ समय तक भी रहने के बाद या ६२ वर्ष की उम्र के बाद उनके भविष्य पर एक बहुत बड़ा प्रतिबन्ध लग जाता था। एक बार न्यायाधीश-पद को स्वीकार कर लेने के बाद वे उसे जब चाहते, नहीं छोड़ सकते थे।

अतः, सविधान (सप्तम) संशोधन-अधिनियम के द्वारा इस धारा को संशोधित कर दिया गया है। अब न्यायालयों के न्यायाधीशों को सिर्फ उन्हीं उच्च न्यायालयों में बकालत करने की मनाही है, जिनमें वे न्यायाधीश रह चुके हों। अर्थात्, सर्वोच्च न्यायालय में या अन्य ऐसे उच्च न्यायालयों में, जिनके न्यायाधीश वे नहीं रहे हों, अब वे बकालत कर सकते हैं।

उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की पदावधि के सम्बन्ध में अन्य वे सभी बातें हैं, जो सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के सम्बन्ध में हैं और जिनकी चर्चा पहले ही की जा चुकी है। कोई भी न्यायाधीश अपने पद से तभी हटाया जा सकता है जबकि ससद के दोनों सदन बहुमत द्वारा तथा उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से किसी न्यायाधीश के विरुद्ध अयोग्यता तथा भ्रष्टाचार का आरोप लगाकर उसको हटाने की प्रार्थना राष्ट्रपति से करें और राष्ट्रपति वैसी प्रार्थना को स्वीकार कर ले।

**न्यायाधीशों का वेतन और भत्ता आदि**—केरल, मैसूर और राजस्थान को छोड़कर अन्य राज्यों के उच्च न्यायालयों के मुख्य न्यायाधीशों को ४००० रु० मासिक वेतन और अन्य न्यायाधीशों को ३५०० रु० प्रतिमास वेतन मिलता है। केरल, मैसूर और राजस्थान के उच्च न्यायालयों के मुख्य न्यायाधीशों को ३००० रु० प्रतिमास और अन्य न्यायाधीशों को २५०० रु० प्रतिमास वेतन मिलता है। उपर्युक्त मासिक वेतन के अलावा इन्हें भत्ते, पेंशन, छुट्टी और मुफ्त में रहने के लिए घर भी मिलते हैं।

उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते आदि के सम्बन्ध में भी ठीक वही उपबन्ध<sup>१</sup> है, जो सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के सम्बन्ध में है।

**शपथ-ग्रहण**—उच्च न्यायालय के प्रत्येक न्यायाधीश को पद ग्रहण करते समय राज्यपाल या राज्यपाल द्वारा नियुक्त किसी अन्य व्यक्ति के सामने इस आशय की शपथ लेनी पड़ती है कि वह निष्पक्षता, ईमानदारी और बिना किसी भय के अपने कार्य का सम्पादन करेगा।

१. और २ देखिए, अध्याय १६।

### उच्च न्यायालय के अधिकार और कार्य

उच्च न्यायालय राज्य-स्तर पर सबसे ऊँचा न्यायालय होता है। प्रत्येक राज्य के अन्तर्गत अन्य अधीनस्थ न्यायालयों के ऊपर उच्च न्यायालय ही होता है। देश की मूलतत्वादि न्याय-व्यवस्था में यह दूसरी चोटी पर, अर्थात् सर्वोच्च न्यायालय के नीचे, स्थित होता है। सन् १९३५ ई० के भारत-सरकार-अधिनियम के अनुसार उच्च न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध लंदन-स्थित प्रिवी कौंसिल में अपील की जा सकती थी। नये संविधान के लागू होने के बाद उच्च न्यायालयों की अपीलें सर्वोच्च न्यायालय में ही ही जाने लगीं।

संविधान के अनुसार प्रत्येक उच्च न्यायालय एक अभिलेख न्यायालय (Court of Record) होता है। इस हिसाब से उच्च न्यायालयों के भी वही अधिकार होंगे, जो सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त हैं।<sup>१</sup>

उच्च न्यायालय के अधिकारों और कार्यों को निम्नलिखित ४ वर्गों में बाँटा गया है—

- १) प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र (Original Jurisdiction)
- २) अपीलीय अधिकार-क्षेत्र (Appellate Jurisdiction)
- ३) अन्य अधिकार-क्षेत्र (Other Jurisdiction)
- ४) अधीक्षण की शक्ति (Power of Superintendence)

(१) प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र—उच्च न्यायालयों का मुख्य अधिकार-क्षेत्र तो अपीलीय है, लेकिन इन्हे कुछ विषयों में प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र भी प्राप्त हैं।

उच्च न्यायालयों के प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में हमें यह जान लेना चाहिए कि मौजूदा संविधान लागू होने के पहले सिर्फ कलकत्ता, बम्बई और मद्रास के उच्च न्यायालयों को ही प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त थे। अन्य उच्च न्यायालयों को सिर्फ अपीलीय अधिकार था, प्रारम्भिक अधिकार नहीं।

नये संविधान के अनुसार भी उच्च न्यायालयों के अधिकार लगभग वही रहे पाये हैं, जो इस संविधान के लागू होने के पहले थे। लेकिन नये संविधान के अनुसार उच्च न्यायालयों के अधिकारों में कुछ वृद्धि हो गई है और अब सभी उच्च न्यायालयों को कुछ प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र मिल गया है।

एक निश्चित राशि के साथ सम्बन्ध रखनेवाले सभी दीवानी मुकदमे, जिन्हे छोटीफा या लघुवाद न्यायालय (Small Cause Court) नहीं चुन सकते, अब सीधे उच्च

न्यायालयों में पेश किये जा सकते हैं। इसी प्रकार कुछ विशिष्ट शर्तों के अधीन कुछ फौजदारी मुकदमों (जिनकी सुनवाई अन्य जगहों में सेशनस कोर्ट में होती है) भी सीधे उच्च न्यायालयों में पेश किये जा सकते हैं।

राजस्व तथा उसकी वसूली से सम्बन्धित मामले भी उच्च न्यायालयों के प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र में आ गये हैं। सविधान लागू होने के पहले इन न्यायालयों को यह अधिकार नहीं था।

इसी प्रकार नौकाधिकरण (Admiralty) इच्छापत्र या वसीयत (Will), विवाह-विच्छेद (Divorce), विवाह-विधि (Marriage Law), कम्पनी-विधि (Company Laws) और उच्च न्यायालयों के अपमान (Contempt of the High Court) के विषय में भी उच्च न्यायालयों को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। स्मरण रहे कि सैनिक-न्यायाधिकरण (Military Tribunals) उच्च न्यायालयों के क्षेत्राधिकार में नहीं आते हैं।

(२) अपीलिय अधिकार-क्षेत्र—अपनी क्षेत्रीय सीमा के अन्तर्गत स्थित, दीवानी (Civil), फौजदारी (Criminal) और माल (Revenue) इन तीनों प्रकार के अधीनस्थ न्यायालयों के फैसलों के विरुद्ध उच्च न्यायालय में अपीलों की जा सकती हैं।

छोटी या लघुवाद (Small Cause Court) के निर्णयों को छोड़कर अन्य सभी प्रकार के दीवानी मुकदमों के निर्णयों के विरुद्ध उच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है। ५००० रु० की रकम से कमवाले दीवानी मुकदमों के सम्बन्ध में अधीनस्थ न्यायालयों द्वारा दिये गये निर्णयों की अपील उच्च न्यायालय में नहीं हो सकती।

जब किसी अभियुक्त को सेशनस कोर्ट द्वारा ४ वर्ष से अधिक दण्ड दिया जाता है तब वैसे फौजदारी मुकदमों के निर्णयों के विरुद्ध उच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है। यदि सेशनस कोर्ट द्वारा किसी अभियुक्त को मृत्यु-दण्ड दिया जाय तो भी उसकी पुष्टि (Confirmation) उच्च न्यायालय द्वारा होना अनिवार्य है।

अंगरेजी राज्य के दिनों में माल सम्बन्धी मुकदमों की अपीलों सुनने का अधिकार उच्च न्यायालयों को नहीं था। वह कार्य उन दिनों 'बोर्ड ऑफ रेवेन्यू' (Board of Revenue) करता था। स्वतंत्र भारत के उच्च न्यायालयों को अब माल सम्बन्धी मुकदमों की सुनवाई का भी अधिकार प्राप्त हो गया है।

आयकर (Income Tax), विक्रीकर (Sales Tax) आदि के मुकदमों के लिए जो विविध ट्रिब्यूनल स्थापित हैं, उनके फैसलों के विरुद्ध भी उच्च न्यायालयों में अपीलों की जा सकती हैं।



उच्च न्यायालयों को पेटेन्ट और डिजाइन ( Patent and Design ), उत्तराधिकार ( Heritage ), भूमि-प्राप्ति ( Land Acquisition ), दिवालियापन ( Bankruptcy ) और सरक्षकता ( Guardianship ) इत्यादि अभियोगों में भी अपील सुनने का अधिकार प्राप्त है ।

(३) अन्य अधिकार-क्षेत्र—(क) उच्च न्यायालयों को यह अधिकार प्राप्त है कि राज्य-विधान-मंडलों द्वारा बनाये गये किसी कानून को यदि वे संविधान के उपबन्धों के विरुद्ध समझें तो उन्हें अर्बुध घोषित कर सकें ।

(ख) यदि किसी उच्च न्यायालय को इस बात का समाधान हो जाय कि उसके अधीनस्थ किसी न्यायालय में कोई ऐसा मामला पेश हो, जिसका निर्णय करने में संविधान की व्याख्या या उसके अभिप्राय को स्पष्ट करने का तात्त्विक प्रश्न उपस्थित हो सकता है और बिना बना किये उस मुकदमे का फंसला नहीं हो सकेगा, तो उच्च न्यायालय वैसे मुकदमे को अपने यहां विचारार्थ भेजवा ले सकेगा । ऐसा होने के लिए या तो अधीनस्थ न्यायालय या उस मुकदमे का कोई पक्ष उच्च न्यायालय के सामने उस प्रश्न को उपस्थित करे ।

ऐसे मामलों में उच्च न्यायालयों को स्वयं भी फंसला देने का अधिकार प्राप्त है । उच्च न्यायालय यह भी कर सकता है कि संविधान की व्याख्या या अभिप्राय का स्पष्टीकरण करते हुए फमले के लिए वैसे मामलों को उस अधीनस्थ न्यायालय के पास ही लौटा दे ।

(ग) संविधान में परिगणित मूल अधिकारों की रक्षा करने के निमित्त उच्च न्यायालयों को भी लेखों को जारी करने का अधिकार है । स्मरण रहे कि यह कार्य सर्वोच्च न्यायालय का भी है और लेखों को जारी करने का अधिकार सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालय—इन दोनों का समवर्ती अधिकार है ।

इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि नये संविधान के लागू होने के पहले सिर्फ कलकत्ता, बम्बई और मद्रास के उच्च न्यायालयों को ही इन सभी लेखों को जारी करने का अधिकार प्राप्त था । अन्य उच्च न्यायालय तो सिर्फ बन्दी-प्रत्यक्षीकरण ( Habeas Corpus ) के ही लेख जारी कर सकते थे । अब सभी राज्यों के उच्च न्यायालयों को बन्दी-प्रत्यक्षीकरण के अलावा परमादेश ( Mandamus ), प्रतिषेध ( Prohibition ), अधिकार-पृच्छा ( Quo-Warranto ) और उत्प्रेषण ( Certiorari ) आदि लेखों को भी जारी कर सकने का अधिकार दिया गया है ।

चूँकि मूल अधिकारों के अध्याय में 'संवैधानिक उपचारों के अधिकारों' की चर्चा करते समय हम इन सभी लेखों का सविस्तर वर्णन कर चुके हैं, इसलिए इन्हें यहाँ नहीं दुहराया जा रहा है।

इस अधिकार के कारण राज्य-विधानमंडल द्वारा बनाये गये ऐसे कानून, जो मूल अधिकारों के विरुद्ध हों, उच्च न्यायालयों द्वारा अवैध घोषित किये जा सकते हैं।

उच्च न्यायालय इन लेखों का प्रयोग सिर्फ मूल अधिकारों की रक्षा के लिए ही नहीं, बल्कि सरकार के अन्यायपूर्ण और अवैध कार्यों से नागरिकों की रक्षा करने के लिए भी कर सकता है।

(४) अधीनस्थ न्यायालयों पर अधीक्षण का अधिकार—उपयुक्त तीन प्रकार के अधिकार-क्षेत्रों के अतिरिक्त उच्च न्यायालयों को, सविधान की धारा २२७ के अनुसार, अपने अधीनस्थ न्यायालयों एवं न्यायाधिकरणों ( Tribunals ) पर अधीक्षण ( Superintendence ) का भी अधिकार है। कहा जा चुका है कि सैनिक न्यायाधिकरण ( Military Tribunals ) इस अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत नहीं आते हैं।

इस अधिकार के अन्तर्गत उच्च न्यायालय निम्नलिखित कार्य कर सकता है—  
(क) अधीनस्थ न्यायालयों से कार्यों का विवरण ( Call for returns ) माँगा सकता है। (ख) अधीनस्थ न्यायालयों की कार्य-प्रणाली तथा कार्यवाहियों को निश्चित करने के लिए नियम बना सकता है। (ग) अधीनस्थ न्यायालय अपने रिकॉर्ड—पुस्तकों, प्रविष्टियों और लेखाओं आदि—को किस ढंग से रखे, इसकी व्यवस्था कर सकता है। (घ) किसी मुकदमे को एक न्यायालय से दूसरे न्यायालय में विचार या निर्णय के लिये भेज सकता है। (ङ) अपने अधीनस्थ न्यायालयों के शेरिफ ( Sherif ), क्लर्क ( Clerk ) व अन्य कर्मचारियों तथा वकीलों आदि की फीस निश्चित करता है।

उच्च न्यायालयों के उपयुक्त अधिकार-क्षेत्रों में वृद्धि या कमी करने का अधिकार भारतीय संसद को है।

उच्च न्यायालय के सम्बन्ध में कभी-कभी प्रश्न पूछे जाते हैं कि वह नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा कैसे करता है और उसकी स्वतन्त्रता कैसे रक्षित की गई है ?

इस सम्बन्ध में वही प्रावधान है, जो कि सर्वोच्च न्यायालय के सम्बन्ध में। दोनों प्रश्नों के उत्तर सर्वोच्च न्यायालय के वर्णन करते समय<sup>१</sup> दिये जा चुके हैं, अतः स्थानाभाव के कारण उन्हें पुनः दुहराने की आवश्यकता नहीं दीख पड़ती।

### प्रश्न

- १ अपने राज्य के उच्च न्यायालयों के गठन, अधिकार एवं कृत्यों का वर्णन कीजिए।
- २ उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति कैसे होती है? उच्च न्यायालय की स्वतंत्रता कैसे रक्षित की गई है?
- ३ अपने राज्य के उच्च न्यायालय के संगठन का वर्णन कीजिए। उच्च न्यायालय किस भौतिक नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा करता है?

---

१. देखिए, अध्याय १६, पृष्ठ २२२ से २२४।

**बिहार में स्थानीय स्वशासन**  
**Local Self-Government in Bihar**



## भूमिका

पिछले अध्यायों में हमने भारतीय सविधान की मुख्य विशेषताओं, नागरिकों के मूलभूत अधिकारों और राज्य के नीति-निदेशक तत्त्वों, तथा सघीय और राज्य-सरकारों का अध्ययन किया है। आगे आनेवाले तीन अध्यायों में हमें विहार में स्थानीय स्वशासन का अध्ययन करना है।

सघीय और राज्य-सरकारों के अलावा स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था डालिए की जाती है कि सघीय तथा राज्य-सरकारों के लिए देश के झुड़ गाँवों तथा छोटे-बड़े शहरों की सभी आवश्यकताओं तथा समस्याओं और कठिनाइयों को दूर करना संभव नहीं है। संभव नहीं होने के अतिरिक्त यह उचित भी नहीं है कि स्थानीय समस्याओं का निदान उन लोगों के द्वारा हो, जिन्हें उन समस्याओं की पूरी जानकारी भी नहीं हो। यदि सघीय या राज्य-सरकारें इन समस्याओं की पूरी जानकारी हासिल करना भी चाहे, तो उसमें बहुत अधिक समय लगना और व्यर्थ ही समय और धन का भी अपव्यय होगा।

इन्हीं सब कारणों से देश के सरकारी शासन-सूत्रों से अलग स्थानीय स्वशासन की भी व्यवस्था की जाती है। ठीक ही कहा गया है कि भारतीय शासन प्रणाली का सघीय और राजकीय ढाँचा अपने-आप में अपूर्ण है और इसकी पूरकता स्थानीय स्वशासन के द्वारा ही प्राप्त की जाती है।

प्रजातन्त्रात्मक देशों के लिए तो स्थानीय सत्ताओं को अनिवार्य सा माना जाने लगा है। कहा गया है कि प्रजातन्त्र की वास्तविक स्थानीय स्वशासन द्वारा ही सुरक्षित रखी जा सकती है और स्थानीय स्वशासन की नींव पर ही एक मजबूत और सफल प्रजातान्त्रिक शासन संगठन का निर्माण किया जा सकता है।

हमने ऊपर लिखा है कि स्थानीय स्वशासन को राज्य के शासन-सूत्र से अलग रखा जाता है। इसका अर्थ यह तो नहीं है कि स्थानीय सत्ताएँ राज्य-सरकारों से सर्वथा पृथक् रहती हैं और उनपर सरकारों का कोई नियंत्रण या अधिकार नहीं होता।

इस सम्बन्ध में हमें सदैव ध्यान रखना चाहिए कि स्थानीय सत्ताओं की रचना राज्य-सरकारों के कानूनों के आधार पर ही होती है और उनपर राज्य-सरकारों का

ही अन्तिम नियंत्रण रहता है। इस प्रकार, राज्य-सरकारों द्वारा दिये गये अधिकारों के आधार पर अपने-अपने क्षेत्रों में वे मन्थार्ण स्वतंत्रतापूर्वक कार्य-संपादन करती हैं।

स्थानीय स्वशासन के निमित्त संगठित की गई सस्थाओं को दो वर्गों में विभाजित किया जाता है—(१) नगरों या शहरों के लिए, (२) गाँवों या देहाती क्षेत्रों के लिए।

(१), गहरी क्षेत्रों के निमित्त पाई जानेवाली स्थानीय सस्थाओं में तीन मुख्य हैं—नगर-निगम या नगरपोन्शन, नगरपालिका या म्युनिसिपैलिटी तथा विक्रम समिति या इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट (Improvement Trust)। कुछ शहरों में नोटिफाइड एरिया समिटी (Notified Area Committee) भी पाई जाती है, जिसे आग चलकर नगरपालिका, यानी म्युनिसिपैलिटी में परिणत कर दिया जाता है। जिन शहरों में मिल्डिगी रहनी हैं, यानी डेन्ट्रोनमेंट रहना है, उनमें एक डेन्ट्रोनमेंट बोट भी होता है। पन्डरगाहवाले शहरों में पोर्ट-ट्रस्ट (Port Trust), नामक स्थानीय मस्था भी पाई जानी है।

(२) देहानी या ग्रामीण क्षेत्रों में जिला बोर्ड, लोकल बोर्ड तथा ग्राम-पंचायत मुख्य हैं। सभी-सभी शहर के सबसे नजदीकवाले देहानी क्षेत्रों में म्युनिसिपल बोर्ड नामक मस्था भी पाई जानी है। परन्तु पंचायतराज अधिनियम के पाठ हो जाने पर जिला-बोर्ड को समाप्त करने उसके स्थान पर जिशा परिषद की स्थापना हो रही है। साथ ही संकल या प्रखंड-स्तरी पर पंचायत समिति की भी स्थापना हो रही है।

स्थानीय स्वशासन के रूप तथा उपबुद्ध वर्गीकरण की एन चार्ट (Chart) हम वहां प्रस्तुत करते हैं

## स्थानीय स्वशासन के स्वरूप की तालिका

### स्थानीय स्वशासन

शहरी क्षेत्र		ग्रामीण क्षेत्र	
(१) नगर निगम	(२) नगरपालिका	(३) कैंटोनमेन्ट बोर्ड	(४) पोर्ट ट्रस्ट
(५) जिला-बोर्ड <sup>१</sup>	(६) ग्रामियन बोर्ड	(७) लोकल बोर्ड	(८) पंचायत समिति
			(९) जिला-परिषद्

नोट —वैसे क्षेत्रों में, जो न तो पूर्णतया शहरी कहे जा सकते हैं और न जिनमें ग्रामीण क्षेत्रों के अन्तर्गत रखा जा सकता है, नोटिफाइड एरिया कमिटी ( Notihed Area Committee ) की स्थापना की जाती है ।

१ बिहार में यह संस्था समाप्त होने पर है तथा इसका स्थान जिला-परिषद् ले रही है ।



१५ सितम्बर, १९५८ को, बिहार के जिला-बोर्डों के इतिहास में, एक अत्यन्त ही महत्वपूर्ण घटना घटी। उस दिन बिहार के राज्यपाल ने एक अध्यादेश (Ordinance) जारी करके इस राज्य के सभी जिला बोर्डों को भंग (dissolve) कर दिया। बाद में बिहार-विधानसभा ने इस अभिप्राय का एक कानून भी बना दिया। इस कानून के फलस्वरूप, वर्तमान में, बिहार के जिला-बोर्ड स्थानीय स्वशासन (Local Self-Government) की संस्था न होकर सिर्फ स्थानीय शासन (Local Government) की एक इकाई-भाज के रूप में विद्यमान हैं।<sup>१</sup>

## संगठन

### ( Organisation )

**स्थापना—**सविधान के अनुसार<sup>२</sup>, जिला-बोर्डों की स्थापना 'राज्य सूची' के विषयों के अन्तर्गत पड़ती है। अतएव जिला बोर्डों की स्थापना राज्य सरकारों के कानूनों द्वारा ही होगी थी। किसी राज्य के किन-किन जिलों में जिला-बोर्डों की स्थापना हो या न हो इसका निर्णय उस राज्य की सरकार ही करती थी। यदि किसी राज्य-सरकार ने अपने क्षेत्र में जिला-बोर्डों की स्थापना का निर्णय किया हो तो भी इसका अर्थ यह नहीं लगाना चाहिए कि उस राज्य-क्षेत्र के अन्तर्गत सभी, या सभी प्रत्येक जिले में जिला बोर्डों की स्थापना होगी ही। हो सकता है कि वह राज्य-सरकार कुछ ही जिलों में इनकी स्थापना करे और अन्य जिलों में नहीं। उदाहरणार्थ, उत्तर-प्रदेश के रामपुर तथा देहरादून जिलों में जिला बोर्डों की अनुपस्थिति थी जबकि उस राज्य में अन्य ४६ जिला-बोर्ड स्थापित थे।

**क्षेत्र (Area)** प्रत्येक जिला-बोर्ड का क्षेत्र साधारणतः उस राज्य के एक जिले के क्षेत्रफल के बराबर हुआ करता था। स्मरण रहे कि जिला बोर्डों के क्षेत्र का नियन्त्रण किसी विशिष्ट अभिप्राय या अध्ययन का परिणाम नहीं है। अंगरेजी राज्य के दिनों में हमारे विदेशी शासकों ने ब्रिटिश भारत के प्रत्येक प्रान्त (Province) को जिला (District) नामक कई स्थानीय क्षेत्रों में पुलिस-शासन और राजस्व (Revenue) वसूलने के निमित्त बाँट दिया था। जब देश में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं की स्थापना होने लगी तब वो इन्हीं जिलों को इकाई मान लिया गया और प्रत्येक जिले के क्षेत्रफल को एक जिला बोर्ड का क्षेत्र मान लिया गया।

१. इस कानून के फलस्वरूप जिला-बोर्डों की वर्तमान स्थिति का पूरा वर्णन आगे किया गया है।

२. भारतीय सविधान, सप्तवीं अनुसूची, राज्य सूची, संख्या ५।

जिला-बोर्ड  
( District-Board )

## जिला-बोर्ड<sup>१</sup>

( District Board )

हम लोगों के देश में स्थानीय स्वशासन ( Local Self-Government ) की जो मस्थाएँ आजकल पाई जाती हैं, उन्हें हम दो वर्गों में विभाजित कर सकते हैं—(१) शहरों या नगरी इलाकों ( Urban Areas ) के लिए और (२) गाँवों या देहाती क्षेत्रों ( Rural Areas ) के लिए। इनमें से दूसरे वर्ग की सस्थाओं, अर्थात् ग्रामीण क्षेत्रों के लिए काम करनेवाली स्थानीय स्वायत्त मस्थाओं, में जिला-बोर्ड<sup>१</sup> बहुत ही महत्त्वपूर्ण स्थान रखता था।

जिला बोर्ड ग्राम्य स्थानीय स्वशासन की सर्वोच्च मस्था माना जाता था, क्योंकि इन क्षेत्र की अन्य स्थानीय सस्थाएँ जैसे लोम्ल बोर्ड, यूनियन बोर्ड आदि, इसके अधीन और नियंत्रण में रहती थीं। स्मरण रहे कि हमारे देश के सभी राज्यों में उपयुक्त अन्य स्थानीय सस्थाएँ नहीं होती हैं, बल्कि जिला-बोर्ड ही होते हैं जैसे पंजाब और उत्तर-प्रदेश में।

भारतवर्ष में जिला-बोर्डों की स्थापना सर्वप्रथम सन् १८७० ई० में हुई। बिहार-राज्य में, सन् १८८५ ई० में 'बिहार उड़ीसा स्थानीय स्वशासन कानून' ( Bihar and Orissa Local Self-Government Act, 1885 ) द्वारा जिला-बोर्डों की स्थापना हुई थी। इस कानून द्वारा सस्थापित प्रारम्भिक जिला-बोर्डों के संगठन तथा अधिकारों में बाद में चलकर, विशेषकर सन् १९२३ ई० और १९३२ ई० में, बहुत से संशोधन और परिवर्तन किये गये। सन् १९४८, १९५० और १९५४ ई० में भी इनके संगठन में कुछ संशोधन किये गये और इस प्रकार जिला-बोर्ड ग्रामीण स्थानीय स्वशासन की सबसे महत्त्वपूर्ण इकाई के रूप में कार्य करता रहा।

- १ किसी किसी राज्य में इस मस्था को जिला बोर्ड की अपन्दा अन्य सस्थाएँ दी गई हैं, जैसे आसाम में तालुक बोर्ड ( Taluk Board ) और मध्यप्रदेश में जिला-कौंसिल ( District Council )।

किसी-किसी लेखक ने जिला-बोर्ड के स्थान पर जिला-परिषद् का प्रयोग किया है। जिला परिषद् नाम कुछ अशा में अस्मात्मक है, क्योंकि प्रत्येक जिला बोर्ड में एक कौंसिल ( Council ) होती है, जिसे परिषद् कहा जाता है।

बिहार-राज्य में जिला-बोर्डों की स्थापना सन् १८८१ ई० के बिहार-उद्दीसा स्थानीय स्वशासन अधिनियम के अनुसार हुई।

जिला-बोर्ड के क्षेत्र को लेकर स्थानीय स्वशासन के विद्वानों में काफी मत-विषमता पाई जाती है। कुछ लेखकों का मत है कि इसका क्षेत्र बहुत ही बड़ा है, जिसके कारण इसके उद्देश्यों की पूर्ति ठीक से नहीं हो पाती है। डॉ० ज्ञानचन्द ने अपनी पुस्तक 'Local Finance in India' में कहा है कि जिला बोर्ड अपने आकार में बड़ा होने के कारण स्वायत्त शासन की इकाई की एकलपता, दक्षता एवं कार्यकुशलता प्राप्त करने में असमर्थ है। इन लेखकों के अनुसार जिला-बोर्ड के वर्तमान बड़े क्षेत्रों में स्वायत्त शासन का स्वस्थ एवं पूर्ण विकास पूर्णतः असंभव है। लेकिन कुछ ऐसे भी लेखक हैं, जो जिला बोर्ड के वर्तमान क्षेत्र के समर्थक ही नहीं, प्रशंसक भी हैं। जैसे डॉ० एम० पी० शर्मा ने अपनी पुस्तक 'Local Self-Government in India' में कहा है कि जिला बोर्ड ही ग्रामीण इकाइयों के उच्च स्तर पर स्वायत्त शासन का उद्देश्य निवाह सकता है।

उपर्युक्त परस्पर-विरोधी मतों की निष्पत्ति जोच के फलस्वरूप हमें डॉ० ज्ञानचन्द के ही कथन में अधिक सत्यता दीरा पड़ती है। इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि जिला-बोर्डों के वर्तमान क्षेत्र बहुत बड़े हैं। क्षेत्रों के बड़े होने की वजह से उनकी सभी समस्याओं का सफल निदान तो कठिन हो ही जाता है, साथ-ही-साथ उनमें 'स्थानीयपन' (Localism) की भावना भी नहीं रह जाती है। सितम्बर १९५८ ई० में बिहार के जिला बोर्डों को भंग करने में इस तर्क का भी आश्रय लिया गया था।

परिषद् (Council) — प्रत्येक जिला-बोर्ड की एक परिषद् (Council) होती है। परिषद् जिला-बोर्ड की सबसे महत्वपूर्ण संस्था होती है, क्योंकि जिला-बोर्ड के समस्त अधिकार इसी को प्राप्त रहते हैं। इस परिषद् की सदस्य-संख्या तथा अवधि राज्य-सरकार के कानून द्वारा निश्चित की जाती है।

बिहार के जिला बोर्डों की परिषदों<sup>१</sup> की अवधि पांच साल की होती थी। लेकिन राज्य सरकार विशेष परिस्थिति में इस अवधि को बढ़ा सकती थी।

पहले बिहार के जिला-बोर्ड की परिषद् के सदस्यों की अधिकतम संख्या कुल ४० निर्धारित की गई थी। परिषद् के सदस्य दो प्रकार के होते थे — निर्वाचित और मनोनीत। अधिकांश सदस्य निर्वाचित ही हुआ करते थे और कुछ राज्य सरकार

१ स्मरण रहे कि सितम्बर १९५८ ई० से बिहार के जिला बोर्डों की परिषदों को खत्म कर दिया गया है।

द्वारा मनोनीत। सन् १९५० और १९५४ ई० में बिहार-सरकार ने जिला-बोर्ड-सम्बन्धी कानूनों में कुछ संशोधन किये, जिनके अनुसार परिषदों की अधिकतम सदस्य संख्या ४० से बढ़ाकर ५० कर दी गई और राज्य सरकार द्वारा कुछ सदस्यों के मनोनयन किये जाने की व्यवस्था का भी अन्त कर दिया गया। सन् १९५४ ई० से मनोनयन की जगह पर सवाचन (Co-option) की व्यवस्था अपनाई गई और परिषद् के दूसरे प्रकार के सदस्य (अनिर्वाचित सदस्य) अब राज्य-सरकार द्वारा मनोनीत नहीं होकर प्रथम प्रकार के सदस्यों (निर्वाचित सदस्यों) द्वारा ही सवाचित कर लिये जाते थे।

इस सम्बन्ध में हमें यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि पहले परिषद् के निर्वाचित सदस्यों के मतदाताओं की संख्या भी सीमित ही थी, क्योंकि सम्पत्ति और शिक्षा के आधार पर ही कोई निर्वाचक हो सकता था। इतना ही नहीं, जिला-बोर्डों के चुनाव में भी पृथक् निर्वाचन की प्रथा अपनाई जाती थी। बाद में चलकर जो नई प्रजातांत्रिक प्रणाली अपनाई गई, उसका अनुसार इन सभी बाधाओं तथा मर्यादाओं का अन्त किया गया।

सितम्बर, १९५२ ई० में भग होने के पहले, परिषद् के निर्वाचित सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष ढंग से वयस्क मतधिकार के आधार पर होता था। प्रत्येक जिला-बोर्ड के क्षेत्र के अन्तर्गत सभी वसे निवासी, जिनके नाम उस राज्य की विधान सभा के निर्वाचकों की सूची में दर्ज हों, अपने परिषद्-प्रतिनिधि के चुनाव में भाग ले सकते थे। इतना ही नहीं, कहीं-कहीं निम्न वर्गों और पिछड़ी जातियों के प्रतिनिधित्व के लिए, लोक-सभा तथा राज्य विधानसभाओं के निर्वाचन-क्षेत्रों की भांति ही, जिला-बोर्ड की परिषदों के निर्वाचन क्षेत्रों में भी दो प्रतिनिधित्ववाले निर्वाचन-क्षेत्रों (Double Member Constituency) की व्यवस्था पाई जाती थी।

इस प्रकार हम पाते हैं कि परिषद् के सदस्यों का निर्वाचन प्रजातांत्रिक पद्धति से ही होता था। फिर भी इस सम्बन्ध में कुछ लेखकों का यह सुझाव था कि उत्तर-प्रदेश की भांति बिहार में भी परिषद् की अवधि को ५ वर्ष से घटाकर २ वर्ष कर दिया जाता।

दूसरा सुझाव था कि इसकी सदस्यता के सम्बन्ध में इंग्लैंड के समान Alderman की प्रथा अपनाई जाती। भारतीय वातावरण के सर्वथा अनुकूल नहीं होने के कारण, इस सुझाव को अपनाया नहीं जा सका था।

परिषद् की सदस्यता के लिए उसके मतदाता होने के अतिरिक्त (१) सरकारी अथवा स्थानीय संस्थाओं का वतनिक वर्मचारी और (२) जिला-बोर्ड का ठेकेदार नहीं होना आवश्यक माना गया था।

कहा जा चुका है कि जिला-बोर्ड के प्रायः सभी कार्यों का संचालन परिषद् के द्वारा ही होता था। परिषद् को जिला-बोर्ड की व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका दोनों अधिकार प्राप्त थे। व्यवस्थापिका के रूप में यह कार्यकारिणी (अध्यक्ष) और वजट पर नियंत्रण रखती थी। अपने सदस्यों में से अध्यक्ष (Chairman) और उपाध्यक्ष (Vice-Chairman) को निर्वाचित करने के साथ साथ उनके कार्यों की देख रेख भी परिषद् ही करती थी। बोर्ड की विभिन्न समितियों का निर्माण भी परिषद् के ही द्वारा होता था। कार्यपालिका के रूप में, परिषद्, जिला बोर्ड के विभिन्न कर्मचारियों के वेतन और उनकी सेवा की शर्तों को निश्चित करती थी। ५०० रुपये से अधिक के श्रिके देने का अधिकार परिषद् को ही था। अतः, हम कह सकते हैं कि जिला बोर्ड के शासन में शक्ति-विभाजन (Separation of Powers), के सिद्धान्त को नहीं अपनाया गया था। साधारणतः परिषद् की बैठक महीने में कम-से-कम एक बार होती थी, लेकिन आवश्यकता होने पर, इसकी विशेष बैठक भी बुलाई जा सकती थी।

**अध्यक्ष और उपाध्यक्ष (Chairman and Vice-Chairman)**— प्रत्येक जिला-बोर्ड में एक उपाध्यक्ष होते थे<sup>१</sup>, जो बोर्ड के प्रमुख पदाधिकारी होते थे। बहुत पहले जिला का कलक्टर (District Magistrate) ही अपने पदेन अधिकार (Ex-Officio) से जिला-बोर्ड का सभापति होता था। पीछे चलकर इस व्यवस्था का अन्त हुआ और परिषद् के सदस्यों में से ही उन्हीं के द्वारा अध्यक्ष और उपाध्यक्ष निर्वाचित होने लगे।

बिहार के जिला-बोर्डों के इन पदाधिकारियों का चुनाव परिषद् के सदस्यों के चुनाव के ३० दिनों के अन्तर्गत होना चाहिए था। इसी अवधि के भीतर परिषद् के सदस्य अपने में से ही ५ वर्षों के लिए एक अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को निर्वाचित करते थे।<sup>२</sup> अगर ऐसा नहीं होता, तो राज्य सरकार अध्यक्ष को अपने मन से नियुक्त कर सकती थी। परिषद् की विशेष बैठक के २/३ बहुमत से अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को पदच्युत किया जा सकता था।

१ स्मरण रहे कि सितम्बर, १९५८ में भग होने के बाद से बिहार के जिला-बोर्डों के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष अपने पदों से हटा दिये गये हैं।

२ उत्तर-प्रदेश और मध्यप्रदेश में अध्यक्ष का निर्वाचन परिषद् के सदस्यों द्वारा न होकर ग्राम निर्वाचकों द्वारा ही प्रत्यक्ष ढग से होता है। उत्तर-प्रदेश में परिषद् अपने सदस्यों में से दो उपाध्यक्ष, एक सीनियर और दूसरा जूनियर, एक वर्ष के लिए निर्वाचित करती हैं।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों का पद अतन्त्रिक होना था, लेकिन उन्हें कुछ आवश्यक बातें आदि अवश्य मिलते थे।

अध्यक्ष का स्थान जिला-बोर्ड में बहुत महत्वपूर्ण था। इनके बहुत-से अधिकार थे—(१) परिषद् की माधारण तथा विशेष बैठकें बुलाना तथा उनकी अध्यक्षता करना, (२) बोर्ड की कार्यकारिणी का प्रधान होना, (३) बोर्ड के सभी कार्यों की देखभाल करना, (४) बजट पेश करना, (५) ५०० रुपये से कम का ठीका देना, (६) दृष्ट पक्षों को द्रोढ़कर बोर्ड के अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति करना, (७) जिला बोर्ड की अर्थीनरय मस्याओं पर नियन्त्रण रखना, (८) जिला-परिषद् में बहुमत दल का नेतृत्व करना, (९) परिषद् द्वारा पास किये गये प्रस्तावों को कार्यान्वित करना आदि।

जिला-बोर्डों के नचालन में अध्यक्ष का सर्वोच्च स्थान इसलिए भी हो जाता है कि नगर-निगम (Municipal Corporation) या विकास-विन्याम (Improvement Trust) की भांति बोर्ड में एक प्रमुख गामकीय पदाधिकारी की व्यवस्था नहीं रहती है। बोर्ड की परिषद् तथा राज्य सरकार के बीच सम्यन्ध स्थापित करनेवाली स्त्री (link) का कार्य भी अध्यक्ष ही करता था। बोर्ड की वार्षिक रिपोर्ट तैयार करके जिम्माधीन तथा कमिशनर के पास भेजने का कार्य भी अध्यक्ष को ही करना पड़ता था।

अध्यक्ष के हाथों में उन विविध तथा बहुमुल्की अधिकारों के केन्द्रीभूत रहने के फलस्वरूप हम कह सकते हैं कि बहुत-कुछ अंशों में अध्यक्ष का स्थान राज्य सरकार के मुख्य मंत्री और केन्द्रीय सरकार के प्रधान मंत्री से मिलता-जुलता था।

उपाध्यक्ष का काम अध्यक्ष की सहायता करना होता था और वह अध्यक्ष की अनुपस्थिति में अध्यक्ष के सभी काम करता था। उपाध्यक्ष अध्यक्ष की उपस्थिति में वे सब काम कर सकता था, जिन्हे अध्यक्ष उसको हस्तगत (Delegate) कर देता था।

अन्य कर्मचारी—प्रत्येक जिला बोर्ड में कुछ और वतनिक पदाधिकारी तथा कर्मचारी रहते हैं जो व्यावहारिक रूप से बोर्ड के कार्यों को सँभालते हैं। इन वतनिक पदाधिकारियों में सेक्रेटरी का स्थान सबसे ऊँचा है, क्योंकि अन्य सभी कर्मचारी उसी के निरीक्षण में काम करते हैं। सेक्रेटरी के अनिरिक्त डेजीनियर, गिन्ता-अध्यक्ष, हेल्थ ऑफिसर, मफाडे-निरीक्षक आदि के स्थान उल्लेखनीय हैं। इनके अनिरिक्त बोर्ड कार्यालय में भी अन्य वतनिक कर्मचारी होते हैं।

१ जिला-बोर्डों के विघटन के बाद भी ये वतनिक कर्मचारिण अपने पदों पर कायम हैं।

समितियों - जिला-बोर्ड अपने दिन-प्रतिदिन की शासन-व्यवस्था को सँभालने के लिए विभिन्न समितियों का निर्माण करता है। जिला बोर्ड में साधारणतया ये समितियाँ पाई जाती हैं - (१) शिक्षा समिति, (२) वित्त-समिति, (३) औषधि एवं सफाई समिति, (४) लोक निर्माण-समिति, (५) पंचायत-समिति, (६) स्वास्थ्य-समिति, (७) कार्यकारिणी समिति आदि।

प्रत्येक नये चुनाव के बाद होने वाली परिषद् की पहली बैठक में इन समितियों का निर्माण होता था। ये समितियाँ लगभग स्थायी होती थीं और प्रत्येक में ३ या ४ सदस्य होते थे। इनकी बैठकों में बाहरी विशेषज्ञ और सरकारी पदाधिकारी भी भाग ले सकते थे। उपर्युक्त समितियों में कार्यकारिणी समिति सर्वप्रधान समिति होती थी और स्वयं अध्यक्ष इसका सभापति हुआ करता था।

इन समितियों के अलावा, मौका आ जाने पर, किसी खास काम के लिए, अस्थायी समितियों का भी निर्माण किया जा सकता था।

इन समितियों की बैठक समय समय पर होती थी और ये विभिन्न समितियों अपने-अपने नाम से ताल्लुक रखनेवाले कार्यों का प्रशासन करती थीं, जो इन्हें परिषद् द्वारा सौंपी जाती थी। कुछ विद्वानों का यह आरोप है कि जिला-बोर्ड की समितियाँ सुव्यवस्थित ढंग से अपना काम नहीं सँभालती थीं। इसका प्रमुख कारण यह था कि समितियों को जो काम करने को दिया जाता था, उसके हेतु उन्हें पूरा उत्तरदायित्व नहीं सौंपा जाता था, क्योंकि परिषद् एवं अध्यक्ष हमेशा कुछ-न-कुछ हस्तक्षेप करते रहते थे। परिणाम-स्वरूप समितियाँ अपने उत्तरदायित्व को निभाने में सक्रिय उत्साह (Creative interest) नहीं दिखलाती थीं।

### जिला-बोर्ड के कार्य

जिला-बोर्ड के कामों को हम दो भागों में बाँट सकते हैं—आवश्यक (Obligatory) और ऐच्छिक (Optional)। आवश्यक कार्य उसे कहते हैं, जो जिला-बोर्ड को अधिनियम के अन्तर्गत, अनिवार्य रूप से करना ही पड़ता है। ऐच्छिक कार्य उसे कहते हैं, जिसे जिला बोर्ड अपनी आर्थिक स्थिति के अनुसार स्वेच्छा से, लेकिन राज्य-सरकार की अनुमति लेकर, करता है।

अनिवार्य कार्य—जिला बोर्ड के अनिवार्य कार्यों को हम (१) लोक-निर्माण, (२) शिक्षा, (३) जन स्वास्थ्य एवं सफाई और (४) चिकित्सा नामक चार प्रमुख शीर्षकों से अन्दर बाँट सकते हैं।

१) लोक निर्माण के अन्दर सब्कों का निर्माण, उनकी मरम्मत और उनके किनारे-चुओं का लगवाना, पुलों का निर्माण और उनकी मरम्मत, चिकित्सालय-भवनों तथा डाक-बंगलों का निर्माण तथा उनकी मरम्मत, पुराने कुएँ और तालाबों आदि की मरम्मत



तथा नये कुएँ बनवाना आदि काम आते हैं। बोर्ड के अन्तर्गत शिक्षण-संस्थाओं के भवनों का निर्माण, उनकी मरम्मत तथा नदियों में घाटों तथा नावों की व्यवस्था को भी हम उनी मद में लिन सकते हैं।

(२) शिक्षा के अन्तर्गत प्रारम्भिक शिक्षा के हेतु ग्राइमरी तथा मिडिल स्कूलों की स्थापना और उनकी प्रवृद्धि।

(३) मकामक चीमारियों के फलने से बचाव, टीका और सूई देने के कार्य, मदी-गली चीजों के क्रय-विक्रय पर नियंत्रण, हानिकारक व्यापारों पर प्रतिबन्ध आदि कार्य जन स्वास्थ्य एवं सफाई शीर्षक के अन्तर्गत आते हैं।

(४) मनुष्यों तथा पशुओं के लिए चिन्मालयों की स्थापना और उनके प्रवृद्धि के कार्य, जिला बोर्ड के जनिवार्य कार्य की चौथी ध्रेणी में आते हैं।

(५) उपर्युक्त कार्यों के अनिश्चित हाट और बाजार का प्रत्यक्ष और काजी हाटों (मवेगी-फाटकों) की व्यवस्था आदि भी जिला बोर्ड के जनिवार्य कार्यों में ही परिगणित किये जाते हैं।

ऐन्ड्रिक कार्य जिला-बोर्डों के ऐन्ड्रिक कार्यों में निम्नलिखित प्रमुख हैं —

(१) जनगणना तथा जन्म-मृत्यु के आकड़े रक्खना।

(२) लघु गिनार्ड-योजना के अन्दर नहर, कुएँ, तालाब आदि का निर्माण और उनकी मरम्मत और उनके द्वारा कृषि की उन्नति।

(३) ट्राम या बस-निर्देश सहज यातायात के मधनों का प्रबन्ध करना।

(४) वयस्क शिक्षा का प्रबन्ध।

(५) मनोरंजन-गृहों, पार्कों, बनावालयों आदि की स्थापना।

(६) प्रदर्शनी तथा मेलों का प्रबन्ध तथा अकाल और सकट के समय जनता की सहायता आदि।

लोक-निर्माण के अन्तर्गत जिला बोर्ड पहले अपने क्षेत्र में सभी सड़कों की व्यवस्था करना था, लेकिन अब सड़कों का वर्गीकरण तीन भागों में कर दिया गया है जैसे राष्ट्रीय पथ, राज्य-पथ और स्थानीय पथ। जिला बोर्ड अब केवल तीसरे प्रकार की सड़कों की व्यवस्था करता है। राज्य-सरकार ने बहुत-सी सड़कें लोक-निर्माण-विभाग (Public Works Department) को सौंप दी हैं। अतः अब जिला बोर्ड का लोक-निर्माण-सम्बन्धी कार्य बहुत ही कम हो गया है।

पहले, शिक्षा-सम्बन्धी कार्यों में जिला-बोर्ड प्रारम्भिक और माध्यमिक शिक्षा की व्यवस्था करना था, परन्तु सन् १९५४ ई० में माध्यमिक शिक्षा का प्रबन्ध पूर्णतया जिला-बोर्ड के हाथों में ले लिया गया और उसपर राज्य-सरकार का नियंत्रण हो गया। प्रारम्भिक शिक्षा जिला-बोर्ड के हाथ में छोड़ दी गई है, लेकिन अष्टाचार

के कारण राज्य-सरकार ने जिला-शिक्षा-अधीक्षक (District Superintendent of Education) के द्वारा इस क्षेत्र में भी नियंत्रण की जंजीर कड़ी कर दी है। इन स्कूलों के शिक्षकों की नियुक्ति का अधिकार तो बोर्ड को है, लेकिन उन शिक्षकों के विरुद्ध, विना जिला शिक्षा-अधीक्षक की अनुमति के, कोई भी कार्यवाही नहीं की जा सकती है। इस प्रकार शिक्षा के क्षेत्र में बोर्ड का नाममात्र का नियंत्रण रह गया है।

पहले चिकित्सा के क्षेत्र में जिला-बोर्ड अस्पतालों की स्थापना और उनका प्रबन्ध करता था, परन्तु पिछले कुछ सालों में अस्पतालों की व्यवस्था में गड़बड़ी आ जाने के कारण राज्य-सरकार ने बहुत-से अस्पतालों का प्रान्तीयकरण कर लिया है।

## आय के साधन

### ( Sources of Income )

जिला-बोर्डों के उपरिचरित कार्यों के विश्लेषण से हम पाते हैं कि ऐच्छिक-कार्यों की बात तो दूर रही, अनिवार्य कार्यों को भी बोर्ड समुचित तथा सफल रूप से सम्पादित नहीं कर पाया है। भोर-आयोग (Bhore Commission) के अनुसार जिला-बोर्ड के बहुत-से कामों का प्रान्तीयकरण हो गया है और जो बचे खूबे काम हैं, उनमें काफी भ्रष्टाचार एवं आर्थिक न्यूनता के कारण यह (जिला-बोर्ड) सफल नहीं हो सका है, इन्हीं सब कारणों का परीणाम हुआ कि सितम्बर, १९३८ ई० में बिहार के जिला-बोर्डों की स्वायत्तता जाती रही।

किसी भी संस्था की कार्य-क्षमता ज़ोचने के लिए हम उसकी आय के साधन पर ध्यान देना अत्यन्त ही आवश्यक है। अतः, जिला-बोर्ड की आय (Income) को मद्देनजर रखते हुए हम इसकी आय के ये प्रमुख साधन पाते हैं—(१) सड़क-कर (Road cess), (२) सहाय्य-अनुदान (Grants-in aid), (३) टोल (Toll), (४) कर्ज (Loan), (५) रजिस्ट्रेशन फीस (Registration Fees), (६) जुर्माना (Fine), (७) विविध आदि।

(१) जिला बोर्ड की आमदनी का मुख्य जरिया सड़क-कर (Road cess) है। सभी जिलों में सड़क कर जमीन की मालगुजारी पर रुपये में दो आने के हिसाब से लगाया जाता है। इसका मुख्य दोष यह है कि जमीन की मालगुजारी जो सैंकड़ों वर्ष पूर्व तय की गई थी, वही आज भी कर का आधार मानी जाती है, अतः न्याय नहीं हो पाता है। यह कर राज्य-सरकार मालगुजारी के साथ वसूलती है और बाद में जिला-बोर्ड को दे देती है। जमींदारी-उन्मूलन के बाद से यह आमदनी बहुत ही कम हो गई है।

(२) जिला-बोर्ड की आय का दूसरा साधन मरकरी अनुदान (Grants-in-aid) है। सरकारी अनुदान देने का कोई निश्चित सिद्धान्त नहीं अपनाया गया है, बल्कि हर एक कार्य के लिए आवश्यकतानुसार वह अनुदान दिया जाता है। जिला बोर्ड की आय में कमी के कारण मरकरी अनुदान की मात्रा बढ़ा दी गई है, फिर भी उनकी आर्थिक अवस्था दयनीय है। मरकरी अनुदान देने में कोई खास नियम नहीं रहने के कारण पक्षपात की सम्भावना ज्यादा बनी रहती है। अनुदान के सम्बन्ध में यह कहते हुए कि भारतीय अनुदान की प्रणाली म रोपजनक नहीं है, डॉ० ज्ञानचन्द्र ने यह सुझाव दिया है कि किस भी मस्या को अनुदान उसकी क्षमता (According to capacity) और आवश्यकता (according to need) के अनुसार दी जाय।

(३) जिला-बोर्ड की आमदनी का तीसरा जरिया टोल (Toll) है। अगर कोई जिला-बोर्ड किरी नदी पर पुल बनवाता है, जिसकी लागत २५.०० रु० से ज्यादा है, तो उस पुल पर यातायात-कर (Toll) लगाया जाता है। ऐसा कर मुख्यतः उत्तर-बिहार में लगाया जाना है। नदियों में घाटों तथा नावों की व्यवस्था से भी बोर्ड को कुछ आमदनी हो जाती है।

(४) जिला बोर्ड राज्य-सरकार या जनता से निश्चित सूद की दर पर निश्चित समय के लिए कर्ज (Loans) भी ले सकता है, परन्तु माधारणतया कर्ज रचनात्मक (Constructive) कार्यों के लिए ही लिया जाता है।

(५) जिला-बोर्ड की आमदनी का जरिया बेलगार्दी, ताला आदि पर लगाई गई रजिस्ट्रेशन-फीस (Registration Fees) है।

(६) पशु-शालाओं से जुमाने के रूप में कुछ आमदनी हो जाती है।

(७) उपर्युक्त माधनों के अतिरिक्त जिला-बोर्डों को बाजार, मेला आदि से भी कुछ आय इकट्ठी हो जाती है।

अपने अधीनस्थ स्कुलों से प्राप्त फीस भी जिला-बोर्ड की आमदनी के साधन हैं। इसी तरह वोटों के अन्दर डारु-बगलों में ठहरनेवालों से प्राप्त ठहराव-फीस (Halting Charge) और जिला-बोर्ड की सड़कों के किनारे के वृक्षों तथा उनके फलों के विक्रय से भी बोर्ड को कुछ आमदनी हो जाती है। जिला बोर्ड सिंचाई एवं सामूहिक विकास के कार्यों के लिए भी कुछ शुल्क वसूल कर सकता है।

आय के उपरिलिखित प्रमुख स्रोतों के रहते हुए भी जिला बोर्ड सतत गरीबी का शिकार रहा है। सभी विद्वान लेखकों ने जिला बोर्ड के आर्थिक अभाव को स्वीकार किया है। Local Finance Enquiry Committee ने तो इसकी आर्थिक न्यूनता दूर करने के लिए कई सुझाव भी दिये।

## राजकीय नियंत्रण

( State Control )

१५. सितम्बर, १९५८ ई० से तो बिहार के सभी जिला बोर्डों का शासन पूर्णतया राज्य-सरकार के हाथों में चला ही आया है और आजकल प्रत्येक जिला-बोर्ड का शासन उस जिले का जिलाधीश (District Magistrate) एक स्पेशल ऑफिसर की सहायता से चल ही रहा है, लेकिन इस तिथि के पहले भी बिहार के जिला-बोर्डों पर राजकीय नियंत्रण की अनुपस्थिति नहीं थी। अर्थात्, जिन दिनों बिहार के जिला-बोर्ड स्थानीय स्वशासन की एक इकाई के रूप में कार्य करते थे उन दिनों भी उनके कार्यों की देखरेख राज्य-सरकार का स्वायत्त शासन विभाग (Local-Self Government Department) करता था, जो एक मन्त्री के अधीन रहता है। जिला-बोर्ड पर राजकीय नियंत्रण को हम मुख्यतः चार भागों में बाँट सकते हैं—

- (१) विधायिकीय नियंत्रण (Legislative control),
- (२) प्रशासकीय नियंत्रण (Administrative control),
- (३) वित्तीय नियंत्रण (Financial control),
- (४) न्यायिक नियंत्रण (Judicial control),

१) जिला-बोर्ड का निर्माण, उसके अधिकार एवं कर्तव्य सभी राज्य सरकार की व्यवस्थापिका सभा के कानून द्वारा निश्चित किये जाते हैं। जिला-बोर्ड के अधिकारों को घटाना या बढ़ाना व्यवस्थापिका सभा के हाथों में रहता है। व्यवस्थापिका सभा के द्वारा जिला-बोर्ड के Charter में संशोधन किया जा सकता है।

२) राज्य-सरकार जिला-बोर्ड के कार्यों पर जिलाधीश और कमिश्नर के द्वारा नियंत्रण करवाती है। जिला-बोर्ड के नाजायज कामों को जिलाधीश रद्द कर सकता है। जिला-बोर्ड अगर कोई काम, जो जनता के हित के लिए अत्यन्त आवश्यक है, नहीं करता है, तो जिलाधीश उस काम को जिला-बोर्ड से करवा सकता है या स्वयं कर सकता है और उस काम का खर्च जिला-बोर्ड को ही देना पड़ेगा। राज्य-सरकार इसपर भी ध्यान रखती है कि अनुदान जिस काम के लिए जिला-बोर्ड को दिया गया है, वह उसी काम पर सुव्यवस्थित रूप से खर्च होता है या नहीं।

(३) जिला-बोर्ड का सालाना बजट (Budget) राज्य-सरकार के द्वारा मंजूर किया जाता है। इसके अलावा राज्य सरकार जिला-बोर्ड को किसी निश्चित योजना पर कम या ज्यादा खर्च के लिए आदेश दे सकती है। पुनः, राज्य-सरकार अपने लेखा-परीक्षक (Auditor) के द्वारा जिला-बोर्ड के आय-व्यय की जाँच

करवाती है। दिन-प्रतिदिन ज्यों-ज्यों अनुदान देने की मात्रा बढ़ती जाती है, त्यों-त्यों राज्य-परकार का नियंत्रण भी जिला-बोर्ड पर बढ़ता जाता है। राजकीय कर्ज-भार से बचे हुए जिला बोर्ड पर सरकारी नियंत्रण की कड़ी और भी जकड़ी रहती है।

(४) अगर जिला-बोर्ड अपने अधिकार की सीमा का उल्लंघन करता है; तो न्यायालय के द्वारा जिला-बोर्ड पर नियंत्रण की बाणटोर कमी जाती है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि बिहार के जिला-बोर्डों पर राजकीय नियंत्रण प्रचुर मात्रा में पहले से ही रहा है। राज्य-परकार ने नियंत्रण के इस अधिकार का काफी प्रयोग भी किया था। स्मरण रहे कि मन १९५८ ई० में विघटित होने के पूर्व लगभग १० वर्षों से कितने बोर्डों का चुनाव तक नहीं कराया गया था।

प्रश्न उठता है कि जिला-बोर्डों पर राजकीय नियंत्रण रहे या नहीं? लेखक डॉ० जानचन्द के इस मन से सर्वथा सहमत हैं कि 'स्थानीय स्वशासन के समुचित विकास और उसे रचनात्मक कामों की ओर प्रेरित करने के लिए कुछ-न-कुछ मात्रा में राजकीय नियंत्रण अत्यन्त आवश्यक है।' लेकिन नियंत्रण की मात्रा इतनी प्रचुर न हो जाय कि स्थानीय सस्था का स्वायत्त गुण ही नष्ट हो जाय और न इनकी क्रम हो कि भ्रष्टाचार और दोष बढ़ते जायें और राज्य सरकार देखती रहे, लेकिन हस्तक्षेप नहीं कर सके। डा० एम० पी० शर्मा ने ठीक ही कहा है कि राजकीय नियंत्रण रचनात्मक हो न कि संहारात्मक।

### जिला-बोर्ड के विघटन का प्रश्न

जिला-बोर्ड, स्थानीय स्वशासन की एकड़ के रूप में, रहे या नहीं रहे, इस सम्बन्ध में शुरू से ही विद्वानों में मतभेद है। कुछ विद्वानों, जैसे डा० एम० पी० शर्मा और श्री टी० पी० मिश्र आदि, ने अपने विचार जिला-बोर्ड के रहने के पक्ष में प्रकट किये हैं, क्योंकि उन लोगों की समझ से जिला-बोर्ड में हानि से लाभ की मात्रा ज्यादा पाई जाती है। उनकी राय में जिला-बोर्ड ही अन्य अधीनस्थ स्थानीय सस्थाओं पर नियंत्रण के साथ-साथ तारतम्य (Co-ordination) सुचारु रूप से कायम रहता है। परन्तु, दूसरे पक्ष के विद्वान्, जैसे डा० जानचन्द, ने जिला बोर्ड के रहने का घोर विरोध किया है, क्योंकि यह सस्था अच्छाई की अपेक्षा बुराई से ज्यादा भरी हुई है। बिहार के जिला-बोर्ड इस कथन के सर्वोत्तम उदाहरण हैं। जिला बोर्डों को हटा देने के पक्ष में निम्न-लिखित तर्क दिये गये हैं—

सर्वप्रथम जिला-बोर्ड का क्षेत्र बहुत ही छोटा होता है। बड़ा क्षेत्र होने के कारण जिला-बोर्ड स्वायत्त शासन की सफल एवं सुदृढ़ इकाई नहीं हो सकता है।

डा० ज्ञानचन्द ने भी क्षेत्र-सम्बन्धी दोषों पर तीव्र आक्षेप किया है। कुछ जिले, जैसे दरभंगा, इतने बड़े हैं कि जिला-बोर्ड के सदस्यों और साधारण नागरिकों के बीच सहयोग (Co-operation) की भावना, जो सफल प्रजातंत्र की पहचान है, नहीं पाई जाती है।

राजनीतिक चेतना के अभाव में व्यक्तिगत लाभ की भावना इस मात्रा में जिला-बोर्ड के अध्यक्ष और सदस्यों में पाई जाती है कि वे लोक-कल्याण की बात सोचते ही नहीं हैं। बलवतराय मेहता-कमिटी ने भी इस ओर ध्यान आकृष्ट कराया है कि अध्यक्ष बहुमत दल का नेता होता है, जिसके फलस्वरूप अध्यक्ष का बोलचाला सम्पूर्ण जिला-बोर्ड में पाया जाता है। जो नियुक्तियाँ अध्यक्ष के द्वारा होती हैं, उनमें केवल सगे सम्बन्धियों की बहाली की जाती है, ठीकाँ इत्यादि भाई-बन्धुओं को दिये जाते हैं। अध्यक्ष अपने को राजनीति का प्रहित वतलाते हुए स्वार्थ-साधन में लगे रहते हैं। विपक्षी दल के बारे में कभी कुछ नहीं सोचा जाता है।

एक ओर जिला-बोर्ड के ऊपर घृष्ट कार्य का भार है और दूसरी ओर आर्थिक न्यूनता पाई जाती है। आर्थिक के न्यूनता रहते हुए भी कर्मचारी आय का दुरुपयोग करते हुए पाये गये हैं। पहले हज़ार-कै-हज़ार जल-नल (water-pipe) जिला-बोर्ड में पड़े रहने पर भी जनता को नहीं दिये जाते थे। लेखा-परीक्षा में पूर्णतया अपव्यय घोषित करने पर भी अपव्यय करनेवाले कर्मचारी से हरजाना नहीं वसूला जाता था। इंग्लैंड के स्थानीय स्वशासन में भ्रष्टाचार की कमी का एक कारण यह भी है कि अपव्यय कर्मचारी से वसूला जाता है। दुर्भाग्यवश, बिहार के जिला-बोर्ड भी इन दोषों से मुक्त नहीं थे।

इन तर्कों के अतिरिक्त यह भी कहा गया है कि जिला-बोर्डों के कार्यकरण सतृप्त नहीं होने के कारण इनके अधिकांश कार्यों को राज्य सरकार ने अपने हाथों में ले लिया है और इस वजह से भी जिला-बोर्डों की अब कोई विशेष आवश्यकता नहीं रह गई है।

भारतीय संविधान की ४०वीं धारा में राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों के अन्तर्गत यह कहा गया है कि राज्य ग्राम-पंचायतों को बढ़ावा देगी और उनकी स्थापना करेगी, जिससे वे स्थानीय स्वशासन की सभी इकाई हो सकें। इस्तु, बिहार सरकार ने भी 'ग्राम-पंचायतराज ऐक्ट' पास किया और बहुत ज़ोरों से ग्राम-पंचायतों की स्थापना हो रही है। इन अधिनियमों के द्वारा ग्राम-पंचायतों को अधिकार एवं कर्तव्य दिये गये हैं, यदि ग्राम-पंचायतें उन अधिकारों और

कर्तव्यों को निभाना शुरू कर दें, तो जिला-बोर्ड बेकार हो जायगा; क्योंकि दोनों के कार्य बहुत-कुछ मिलते-जुलते हैं। अर्थात् देहाती क्षेत्रों के लिए स्थानीय स्वशासन की इकाई के रूप में ग्राम-पंचायतों की स्थापना और प्रगति का अवश्यम्भावी परिणाम है जिला-बोर्डों की निस्सारता तथा अनुपयोगिता।

जिला-बोर्ड का स्थान ग्राम-पंचायत से उच्च स्तर पर है। परिणामस्वरूप जिला-बोर्ड ग्राम-पंचायत के दिन-प्रतिदिन के कामों का निरीक्षण और नियंत्रण करता है। परन्तु दोनों संस्थाओं के काम समान होने के कारण जिला-बोर्ड में प्रतिबन्धिता की भावना जग उठती है। अतः जिला-बोर्ड ग्राम-पंचायत की उन्नति देखने को तैयार नहीं है। ऐसी हालत में जिला-बोर्ड का विघटन भी आवश्यक हो जाता है।

जिला-बोर्डों के पक्ष और विपक्ष में उपर्युक्त तर्क-वितर्क चल ही रहे थे कि बिहार के जिला-बोर्डों की शासन-व्यवस्था में भ्रष्टाचार, अयोग्यता तथा पक्षपात इस प्रकार बढ़ गये कि उनमें सुधार लाने के बजाय १५ सितम्बर, १९५८ ई० को राज्यपाल के अध्यादेश के अनुसार उनका विघटन ही कर दिया गया है। इसके लिए बिहार व्यवस्थापिका-सभा द्वारा एक कानून भी पास कर दिया गया है और एक समिति बनाई गई है, जो जिला-बोर्ड के भविष्य के बारे में अपने सुझाव रखेगी। तत्काल प्रत्येक जिला-बोर्ड के लिए एक स्पेशल ऑफिसर की बहाली हुई है, जो इसकी देख-भाल करता है। यहाँ यह बतला देना उचित है कि जिला-बोर्ड के विघटन का अर्थ जिला-बोर्ड का पूर्ण विघटन नहीं है; बल्कि जिला-बोर्ड की स्वायत्तता यानी प्रजातांत्रिक गुण, जैसे परिपक्व एवं अभ्यन्त का चुनाव आदि, नष्ट कर दिये गये हैं। कहा जा चुका है कि बिहार के जिला-बोर्ड अब स्थानीय स्वायत्त शासन की इकाई न होकर स्थानीय शासन की इकाई हैं।

प्रश्न उठता है कि क्या जिला-बोर्ड का पूर्ण विघटन कर देना चाहिए? इसे कतई अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि असंतोषप्रद कार्यकरण के अतिरिक्त जिला-बोर्डों के महत्वपूर्ण कार्यों के राज्य-सरकार द्वारा स्वयं किये जाने तथा इसके बचे-खुचे काम ग्राम-पंचायतों द्वारा किये जाने की दृष्टिभूमि में जिला-बोर्डों की कोई विशेष उपयोगिता रह नहीं जाती है। फिर भी, यह लेखक जिला-बोर्डों के 'शीघ्र तथा पूर्ण विघटन' के पक्ष में नहीं है। ठीक ही कहा गया है कि जिला-बोर्ड के दोष, उसके कार्यों और उत्तरदायित्वों के दोष हैं, संस्था के नहीं। इस तरह के दोषों से हमारे देश की अन्य शासन-संस्थाएँ भी तो मुक्त नहीं हैं।

अतः जिला-बोर्डों का पूर्ण विघटन नहीं वर उनमें प्रभावी सुधार शीघ्र करना चाहिए। इसके उच्च शासकीय पदाधिकारियों की नियुक्ति स्वतंत्र रूप से होनी चाहिए, इसकी आमदनी घटनी चाहिए, परिषद् के सदस्यों के निर्वाचन में दलबन्दी की प्रवृत्ति कम होनी चाहिए तथा सरल कार्यभार ही जिला बोर्ड को दिया जाना चाहिए।

जिला बोर्ड के भविष्य के सम्बन्ध में सुझाव देने के हेतु विहार सरकार द्वारा स्थापित २५ सदस्यों की एक समिति ने जिला बोर्डों के पूर्ण विघटन के पक्ष में अपनी राय दे दी है। इस समिति की सम्मति में जिला-बोर्डों को इसलिए उठा दिया जाना चाहिए कि इसकी कोई उपयोगिता अब रह नहीं गई है और ये वर्तमान काल की आवश्यकताओं को पूरा कर सकने में असमर्थ है।

इस समिति ने निम्नलिखित सुझाव दिये हैं —

जिला-बोर्डों को उठा दिया जाय और उनके बदले प्रत्येक प्रखण्ड (Block) के लिए एक प्रखण्ड-समिति और प्रत्येक जिला के लिए एक जिला-परिषद् की स्थापना की जाय।

प्रखण्ड-समिति—प्रत्येक प्रखण्ड, यानी (Block) के लिए एक प्रखण्ड-समिति होगी। इस समिति में निम्नलिखित सदस्य होंगे—

- (१) सहकारिता-समितियों के तीन प्रतिनिधि,
- (२) उस क्षेत्र के विशेष हितों के दो प्रतिनिधि,
- (३) दो स्त्रियों,
- (४) अनुसूचित जातियों के दो प्रतिनिधि,
- (५) उस क्षेत्र के राज्य विधानमण्डल तथा ससद् के सभी सदस्य,
- (६) एस० डी० ओ०, बी० डी० ओ० और प्रखण्ड-स्तर के सभी अफसर।

इस समिति के एक सभापति तथा एक उप-सभापति भी होंगे, जो समिति के सदस्यों द्वारा निर्वाचित होंगे।

समिति की कृषि, शिक्षा, जन-स्वास्थ्य, अर्थ, कुटीर-उद्योग इत्यादि सम्बन्धी स्थायी समितियों भी होंगी। इस समिति को खादी-बोर्ड के समान राज्य, केन्द्र तथा अन्य निकायों से आर्थिक अनुदान मिला करेगा।

प्रखण्ड समिति ब्लॉक स्तर पर जिला परिषद् का प्रतिरूप (Counter part) होगी और अपने स्तर पर तथा अपने क्षेत्र में कुछ परिवर्तनों के साथ लगभग वही सब कार्य



करेगी, जो जिला-स्तर पर जिला परिषद करेगी। प्रबन्ध-समितियों के प्रस्तावों को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व भी सी० टी० ओ० पर रहेगा।

जिला-परिषद्—जिला-बोर्डों के बढने में जिला-परिषदों की स्थापना होगी। जिला परिषद् के निम्नलिखित मन्त्र्य होंगे—

- (१) जिलान्तर्गत सभी प्रबन्ध-समितियों के सभापति,
- (२) उस जिले के सभी मन्त्रीय तथा राज्य-विधानमण्डल के सदस्य,
- (३) अनुमूचित जातियों के दो प्रतिनिधि,
- (४) यदि उस क्षेत्र में अनुमूचित जनजातियाँ (Tribes) हों, तो उनके दो सदस्य
- (५) महाराष्ट्र-मन्त्रियों से दो निर्वाचित सदस्य
- (६) विकासमूलक कार्यक्रमों से सम्बन्धित जिला-स्तरीय सभी अप्पर लोग। इन लोगों को बोर्ड देने का हक नहीं होगा।

जिला मैजिस्ट्रेट वानी क्लर्क भी इस समिति के पंडेन (Ex-officio) सदस्य होंगे, लेकिन उन्हें भी बोर्ड देने का अधिकार नहीं होगा।

प्रत्येक जिला परिषद् की जहाँ पांच बरों की होगी और जिला विकास-अप्पर (District Development Officer) परषद् के सभी होंगे।

जिला परिषद् एक परामशदात्री निगम (Advisory body) के रूप में वही सब कार्य करेगी, जो अनपूर्व जिला-बोर्ड किया करते थे।

अपने क्षेत्र की सभी प्रबन्ध-समितियों के बजट की छान बीन करना, उनके बीच वित्त-विभाजन, उनके कार्यों की समीक्षा तथा उनके बीच सामंजस्य स्थापित करना जिला परिषदों के मुख्य कार्य होंगे। जिला-मैजिस्ट्रेट को विरोधाधिकार रहेगा कि वह जब और कैसे आवश्यक समझे, जिला परिषदों को भग कर दे। राज्य-सरकार को भी यह अधिकार रहेगा कि वह यदि समझे कि जिला-परिषद् अपने अधिकारों के कार्यान्वयन में असमर्थ रही है या अपने अधिकारों का दुरुपयोग कर रही है या अपनी अधिकार-सीमा में बाहर जा रही है, तो वह भी जिला-परिषदों को रोकित (suspend) कर सकती है।

नवम्बर का कलकत्ता सम्मेलन-समिति के सुझाव और बिहार-सरकार द्वारा सगठित समिति के सुझाव के आधार पर १५ मिन्यूट, ६५८ ई० को राज्यपाल के अध्यादेश द्वारा जिला-बोर्ड को स्थापित कर दिया गया। बाद में बिहार सरकार द्वारा उस अध्यादेश

को कानून का रूप दे दिया गया । अब पंचायतराज कानून के मुताबिक जिला-स्तर पर जिला-परिषद् तथा प्रगट-स्तर पर पंचायत-समिति की स्थापना हो रही है ।

### प्रश्न

- १ बिहार के जिला बोर्डों के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिए ।

*Describe the structure and workings of the District Boards in Bihar*

- २ बिहार के जिला-बोर्डों के कार्यकरण में क्या दोष हैं ? उन्हें दूर करने के सुझाव दीजिए ।

*Discuss the defects in the functioning of the District Boards in Bihar. Suggest remedies for the removal of these defects.*

- ३ बिहार के जिला बोर्डों के कौन-कौन-से कार्य हैं ? उन्हें पूर्णतः समाप्त करने के सम्बन्ध में आपका क्या मत है ?

*What functions are performed by the District Boards in Bihar ? What is your opinion regarding their complete abolition ?*

४. क्या आपकी सम्मति में बिहार के जिला-बोर्डों की आय के साधन उनके कार्यों के संपादन के लिए पर्याप्त हैं ? यदि नहीं, तो सुझाव दीजिए ।

*Do you think the financial resources of the District Boards in Bihar are sufficient for executing the duties imposed upon them ? If not, suggest remedies.*

## नगरपालिका ( Municipality )

हमारे देश में शहरी क्षेत्रों ( Urban Areas ) के लिए पाई जानेवाली स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं में नगरपालिका या म्युनिसिपैलिटी ( Municipality ) का एक महत्वपूर्ण स्थान है । नगरपालिका स्थानीय शहरी स्वशासन की सर्वोच्च संस्था नहीं होती है, क्योंकि इस क्षेत्र में नगर-निगम या कारपोरेशन ( Corporation ) का दया। नगरपालिका से ऊँचा होता है । लेकिन कारपोरेशन तो हमारे देश के सिर्फ बड़े-बड़े और इन्हें गिने शहरों में ही पाये जाते हैं । अतः स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से सामान्यतः भारत के नगरों या शहरों की देख-रेख नगरपालिका ही करती है । नगरपालिकाएँ अपने देश के प्रत्येक सभी शहरों में पाई जाती हैं ।

**स्थापना**—संविधान के अनुसार नगरपालिकाओं की स्थापना 'राज्य-सूची' के अन्तर्गत है । हमारे मौजूदा संविधान के लागू होने के पहले भी नगरपालिकाओं की स्थापना राज्य-संस्कार द्वारा ही होती थी ।

बिहार में नगरपालिकाओं की स्थापना का इतिहास सन १८६४ ई० से शुरू होता है, क्योंकि इसी वर्ष नरसिंघन दरमगा, मुकफरपुर, मांगलपुर, मुँगेर, झपरा आदि स्थानों में नगरपालिकाएँ संगठन हुईं । बाद में चलकर सन १९१९ ई० में एक न्यूने सपल ऐक्ट बनाया गया और तब से बिहार की नगरपालिकाओं का संगठन इसी ऐक्ट के अनुसार होता रहा है । फिलहाल बिहार में कुल नंदिफाइत एरिया सहित नगरपालिकाओं की संख्या ६८ है ।

१. नगर-निगम या कारपोरेशन ( Corporation ), नगरपालिका या म्युनिसिपैलिटी ( Municipality ), नोटिफाइड-एरिया कमिटी आदि ।
२. जब किसी शहर की नगरपालिका के लिए वहाँ के कार्यों का संभालना सुविज्ञ हो जाता है तभी उस शहर में नगर निगम ( Corporation ) स्थापित किया जाता है ।

**सगठन** — बिहार-राज्य के किसी भी शहरी क्षेत्र में नगरपालिका को स्थापित या सगठित करने का अधिकार बिहार-सरकार को ही है।

नौजुदा कानून के अनुसार बिहार के किसी भी शहर में नगरपालिका की स्थापना तभी की जा सकती है जबकि (१) उसकी जनसंख्या कम-से-कम ५००० हो, (२) वहाँ प्रति वर्गमील जनसंख्या का घनत्व १००० हो और (३) व्यस्क निवासियों की जनसंख्या का कम-से-कम तीन चौपाई भाग कृषि के अतिरिक्त जीविका के अन्य साधनों में लगा हो।

फिर भी, यदि राज्य-सरकार चाहे तो अन्य किसी ऐसे शहर में भी जहाँ उपर्युक्त दशएँ नहीं पाई जाती हों, नगरपालिका की स्थापना कर सकता है। इस विशेषाधिकार के प्रयोग के बात तो दूर रही, बिहार राज्य के बहुत-से शहरों, जैसे शोखपुरा, तेरवा, फरिया, बरौनी आदि, की आबादी ५००० से ज्यादा रहने पर भी वहाँ नगरपालिकाओं की स्थापना अब तक नहीं हो सकी है।

प्रत्येक नगरपालिका की सीमा या क्षेत्र राज्य-सरकार ही निर्धारित करती है और उस क्षेत्र को घमाने-बढ़ाने का अधिकार भी राज्य-सरकार को ही है।

### नगरपालिका के अंग

लगभग भारत के सभी भागों में नगरपालिका के चार अंग होते हैं—

- (१) म्युनिसिपल काउंसिल या नगरपालिका-परिषद्
- (२) कमिटीयों,
- (३) अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष,
- (४) नगरपालिका के कर्मचारिण।

**नगरपालिका-परिषद् (Municipal Council)** — प्रत्येक नगरपालिका के कार्यों के संचालन के लिए एक परिषद् (Council) होती है, जिसे नगरपालिका-परिषद् की सत्ता दी जाती है। इस परिषद् के सदस्यों को म्युनिसिपल कमिश्नर कहा जाता है। बिहार म्युनिसिपल ऐक्ट के सशोधन (१९५५) के अनुसार किसी भी परिषद् की सदस्य-संख्या १० से कम और ४० से ज्यादा नहीं हो सकती है। प्रत्येक परिषद् की सदस्य संख्या राज्य सरकार उस नगरपालिका की जनसंख्या के आधार पर निर्धारित करती है।

नगरपालिका-परिषद् के सदस्यगण दो प्रकार के होते हैं—(१) निर्वाचित सदस्य और (२) राज्य-सरकार द्वारा मनोनीत सदस्य<sup>१</sup>।

मौजूदा कानून के अनुसार बिहार राज्य की नगरपालिका-परिषदों के निर्वाचित सदस्यों की संख्या परिषदों की कुल सदस्य-संख्या का कम-से-कम १/३ भाग यानी ८० प्रतिशत होनी चाहिए। किसी भी परिषद् में मनोनीत सदस्यों की संख्या २० प्रतिशत यानी १/५ भाग से अधिक नहीं होगी।

परिषद् के निर्वाचित सदस्य सम्बन्धित नगरपालिका के क्षेत्र में बसनेवाले लोगों द्वारा निर्वाचित होते हैं। म्युनिसिपल कमिश्नरों के चुनाव में वोट देनेवालों के लिए पहले शिक्षा, सम्पत्ति आदि की कुछ विशेष योग्यताएँ निर्धारित थीं। लेकिन बिहार म्युनिसिपल ऐक्ट ( सशोधन १९५५ ) के अनुसार अब बालिग मताधिकार ( Adult franchise ) के आधार पर ही चुनाव होता है। कमिश्नरों का चुनाव ५ साल के लिए होता है।

नगरपालिका के चुनाव में उस क्षेत्र के सभी वयस्क स्त्री और पुरुष वोट दे सकते हैं, बशर्ते कि—(क) उनकी उम्र २१ वर्ष की हो, (ख) वे भारत के नागरिक हों और उस शहर में कम-से-कम छह महीनों से रह रहे हों, (ग) पागल या दिवानिया न हों, (घ) चोर-डकैती आदि के अपराध में दण्डित न हुए हों, और (ङ) निर्वाचक सूची में उनके नाम दर्ज हों।

इसी प्रकार नगरपालिका-परिषद् की सदस्यता के लिए प्रत्येक उम्मीदवार के लिए निम्नलिखित योग्यताएँ आवश्यक हैं—

- (क) कम-से-कम एक भाषा का ज्ञान अच्छी तरह हो,
- (ख) राज्य-सरकार के अधीन वेतनभोगी कर्मचारी न हो,
- (ग) नगरपालिका का कर्मचारी या ठेकेदार न हो,
- (घ) किसी अपराध में दण्डित नहीं हुआ हो।

परिषद् के निर्वाचित सदस्यों के चुनाव के लिए सम्बन्धित नगरपालिका के समूचे क्षेत्र को कई हिस्सों या वार्डों ( Wards ) में बंटा दिया जाता है। जनसंख्या के आधार पर प्रत्येक वार्ड के प्रतिनिधियों की संख्या निश्चित कर दी जाती है। मतदान गुप्त रूप से होता है। प्रत्येक वार्ड से बहुमत में चुने गये उम्मीदवार ही म्युनिसिपल कमिश्नर या कौन्सिलर कहलते हैं और नगरपालिका-परिषद् के निर्वाचित सदस्य होते हैं।

१. कुछ राज्यों में राज्य-सरकार द्वारा मनोनयन की जगह परिषद् के निर्वाचित सदस्यों के ही द्वारा सवाचन ( Co-option ) की प्रणाली अपनाई गई है।

म्युनिसिपल कमिश्नरों का चुनाव पाँच वर्षों के लिए होता है। लेकिन राज्य-सरकार किसी भी म्युनिसिपल कमिश्नर को अयोग्यता, दुराचरण या श्रद्धालुता, जैसे ठेका, निवृत्ति में अनुचिन्ना लालच, दिवालियापन आदि, का दोष लगाकर पाँच वर्षों के भीतर भी हटा दे सकती है। इसके अतिरिक्त उन्हें निम्नलिखित दशाओं में भी अपदस्थ किया जा सकता है—

(क) यदि परिषद् की एक विशेष बैठक बहुमत से किसी सदस्य को अपदस्थ करने का प्रस्ताव पास कर दे,

(ख) यदि कोई सदस्य लगातार बिना सूचना दिये चार बैठकों में अनुपस्थित रहे,

(ग) यदि किसी वार्ड के मनदाताओं का ३ भाग अपने द्वारा निर्वाचित कमिश्नर को, जो कम-से-कम एक साल तक अपने पद पर रह चुका हो, वास बुलाने (recall) के आशय का प्रस्ताव राज्य-सरकार के समक्ष उपस्थित करे और राज्य-सरकार उसपर जाँच करने के बाद अपनी सहमति दे दे।

नगरपालिका-परिषद् की अवधि ५ वर्ष की होती है, लेकिन राज्य-ग कार समूची परिषद् को भी इस अवधि के भीतर ही भंग कर सकती है।

परिषद् के दूसरे प्रकार के सदस्यों, अर्थात् राज्य-सरकार द्वारा मनोनीत सदस्यों, तथा इसकी ५ वर्ष की अवधि की आलोचना की गई है। कहा गया है कि मनोनीत सदस्यों की प्रणाली अप्रजातान्त्रिक है। शायद ही मनोनीत सदस्य परिषद् की दलबन्दी में सक्रिय भाग लेते हैं। अतः मनोनयन के बदले सवाचन (Co-optation) की प्रथा को अपनाने का सुझाव दिया गया है। इसी प्रकार आलोचना की गई है कि ५ वर्ष की अवधि होने के कारण म्युनिसिपल कमिश्नर लोग बहुत दिनों के लिए मनदाताओं के बिना किसी तरह अपने-अपने स्वार्थ में रत होकर तथा जनता की इच्छाओं की परवाह किये बिना भी अपने पदों पर कायम रहते हैं। डा० एम० पी० शर्मा का कहना है कि “५ वर्ष की अवधि बहुत लम्बी है, जिससे अनानाजिक नियंत्रण की लगाम ढीली पड़ जाती है। दूसरे, ३ से ४ वर्ष का समय काफी सतोषप्रद है, जो पाश्चात्य देशों में भी पाया जाता है।” अतः, इन आलोचकों के अनुसार परिषद् की अवधि ५ वर्ष से कम कर देनी चाहिए ताकि कमिश्नरों को पुनः निर्वाचन का डर सदैव बना रहे और वे मनदाताओं की इच्छाओं और सुविधाओं की उपेक्षा नहीं कर सकें।

परिषद् की कार्यविधि—परिषद् अपने सदस्यों में से एक को सभापति (President) निर्वाचित करती है। राज्य-सरकार किसी नगरपालिका को

इस व्यवस्था से चूट भी डे सकती है। सभापति का काम परिषद् की बैठकों में सभापतित्व करना होता है। इस स्थल पर यह साफ साफ जान लेना आवश्यक है कि म्युनिसिपल-कौंसिल के सभापति ( President ) से म्युनिसिपलिटि के चैमन ( Chairman ) का अर्थ नहीं लगाना चाहिए। परिषद् में सभापति म्युनिसिपलिटि के अध्यक्ष से भिन्न होता है। वह परिषद् का नागरिक प्रधान भी नहीं होता है, वरन् केवल नाममात्र का प्रधान, सिर्फ उनकी बैठकों का सभापतित्व करने के लिए और उनमें, आवश्यकता आ पड़ने पर, निर्णायक मत देने के लिए।

परिषद् की दो प्रकार की बैठक होती है—(१) साधारण और (२) विशेष। साधारणतया परिषद् की बैठक महीने में एक बार होती है। आवश्यकता पड़ने पर विधेय बैठक भी बुलाई जा सकती है। परिषद् की बैठकों में किसी प्रस्ताव पर समान मत होने से सभापति निर्णायक मत दे सकते हैं।

परिषद् के अधिकार—नगरपालिका-परिषद् एक विचार-विमर्श करनेवाली (Deliberative) सस्था है। यह एक विधायिका सभा के समान काम करती है। अधिनियम के द्वारा दिये गये नगरपालिका के सभी कार्यों के सम्पादन का उत्तरदायित्व इसी के ऊपर है। नगरपालिका के विधायिनी और कार्यकारणी-सम्बन्धी अधिकारों के विभाजन ( Separation ) नहीं होने के फलस्वरूप इन दोनों प्रकार के अधिकारों का उपयोग परिषद् ही करती है। अब टीका ही कहा गया है कि परिषद् बिहार-राज्य की नगरपालिका की पूर्ण अधिकार-प्राप्त सस्था ( Sole repository of powers ) है।

समिति—दिन प्रतिदिन के कार्यों के सफल और महत्व सम्पन्न के हेतु नगरपालिका की कई समितियाँ भी होती हैं। इन समितियों की स्थापना परिषद् करती है। इन समितियों में कम-से-कम तीन और अधिक-से-अधिक दस सदस्य रह सकते हैं। परिषद् के सदस्यों के अतिरिक्त, बाहर के व्यक्ति को भी इन समितियों के सदस्य के रूप में सवाचित किया जा सकता है। लेकिन इस प्रकार के बाहरी व्यक्तियों की संख्या किसी समिति की कुल सदस्य-संख्या के १/३ भाग से ज्यादा नहीं हो सकती है। समिति के इन बाहरीव्यक्ति-सदस्यों को म्युनिसिपल कोसिलर्स ( Municipal Councillors ) ही सवाचित करेंगे।

## नगरपालिका के पदाधिकारी

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष (Chairman & Vice Chairman)—प्रत्येक नगरपालिका का एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष होता है। परिषद् के निर्वाचित सदस्यों

के चुनाव और शेष सदस्यों के मनोनयन की घोषणा राज्य-सरकार के गजट में होने के बाद, नगरपालिका-परिषद् के सदस्यगण, अपने ही बीच से, एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष को निर्चित करते हैं। बिहार म्युनिसिपल ऐक्ट के अनुसार अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का चुनाव नगरपालिका के आम चुनाव के २१ दिनों के अन्दर ही हो जाना चाहिए। दोनों ही पदाधिकारी ५ वर्षों के लिए निर्वाचित होते हैं। लेकिन नगरपालिका-परिषद् अपने किसी विशेष अधिवेशन में अपनी कुल सदस्य-संख्या के दो-तिहाई बहुमत से इन्हें पदच्युत भी कर सकती है।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को साधारण बोलचाल की भाषा में चेयरमैन और वाइस-चेयरमैन कहा जाता है। ये दोनों ही अद्वैतनिक पदाधिकारी होते हैं।

अध्यक्ष अर्थात् चेयरमैन नगरपालिका की कार्यकारिणी का प्रधान होता है। नगरपालिका के सभी प्रशासकीय अधिकार उसे प्राप्त रहते हैं। परिषद् द्वारा प्रतिपदित सभी आदेशों तथा निर्णयों को कार्यान्वित करना उसी का उत्तरदायित्व रहता है। नगरपालिका का बजट तैयार करना तथा परिषद् से उसे पारित करवाना उसी का काम होता है। नगरपालिका के उन सभी पदाधिकारियों, जिनका मासिक वेतन ५० रु० से कम होता है, की यहाली अध्यक्ष ही करता है। इसके अतिरिक्त अन्य सभी नियुक्तियों और ठेकों के कार्यों की अन्तिम स्वीकृति परिषद् ही देती है, लेकिन इन कार्यों में भी अध्यक्ष का महत्वपूर्ण स्थान रहता है, क्योंकि बहुमत-दल का नेता होने के कारण वह बहुत ही शक्तिशाली होता है। म्युनिसिपल कर्मचारियों के कार्यों का निग्रहण अध्यक्ष द्वारा ही होता है और वही राज्य-सरकार तथा नगरपालिका के बीच तथा परिषद् और विभिन्न समितियों तथा संस्थाओं के बीच सम्पर्क तथा सामंजस्य बनाये रखना है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि अध्यक्ष के अधिकारों एवं कार्यों का क्षेत्र अत्यन्त ही विस्तृत और व्यापक होता है। नगरपालिका के प्रशासन की सफलता या विफलता उसी की कार्य-क्षमता पर आश्रित रहती है। प्रत्येक शहर के नागरिक जीवन में नगरपालिका के अध्यक्ष के इसी महत्त्व को ध्यान में रखकर ही तो उसे नगरपिता (City father) की मजा दी गई है। कुछ विद्वानों के अनुसार नगरपालिका में अध्यक्ष का वही स्थान होता है, जो सभ-सरकार में प्रधान मंत्री तथा राज्य-सरकार में मुख्य मंत्री का होता है।

Bihar Municipal Bill, 1957 के द्वारा अध्यक्ष के पद तथा अधिकार में महत्वपूर्ण परिवर्तन किया जानेवाला है।



(१) इस विधेयक के द्वारा विहार की प्रत्येक नगरपालिका के प्रशासनिक तथा नीति निर्धारण के कार्यों का पृथक्करण कर दिया गया है। प्रशासनिक कार्यों के लिए प्रत्येक नगरपालिका में एक Executive officer की नियुक्ति की व्यवस्था है। उस प्रकार अधीन नगरपालिका की कार्यकारिणी का प्रधान नहीं रह जायगा।

(२) वर्तमान समय में कौंसिल की अध्यक्षता के लिए एक प्रेसिडेंट चुना जाता है। प्रस्ताविक विधेयक के द्वारा प्रेसिडेंट का पद उठा दिया जायगा। उसके स्थान पर चेयरमैन ही कौंसिल का समापत्तिव करेगा। वही नगरपालिका की समितियों का अध्यक्ष हुआ करेगा।

(३) नये विधेयक के अनुसार प्रथम तीन वर्षों के लिए चेयरमैन की राय से ही Executive officer की नियुक्ति हुआ करेगी।

(४) नगरपालिका के अन्य कर्मचारियों पर नियंत्रण तथा अनुशासन की जिम्मेवारी भी Executive officer पर रहेगी तथा अधीन इस बार से मुक्त हो जायगा।

उपाध्यक्ष अर्थात् वाइस-चेयरमैन का स्थान अधीन के समान महत्वपूर्ण नहीं होता है। अधीन की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष अधीन का सम्पूर्ण अधिकार व्यवहार में लाता है। अन्य समयों में अधीन द्वारा हस्तगत किये गये अधिकारों और कार्यों को ही उपाध्यक्ष कार्यान्वित कर सकता है।

अन्य पदाधिकारी—प्रत्येक नगरपालिका के, उपर्युक्त दो अवैतनिक तथा अस्थायी पदाधिकारियों (अधीन और उपाधीन, के अतिरिक्त, कुछ और स्थायी और वेतनिक पदाधिकारी और कर्मचारी भी होते हैं। विहार की नगरपालिकाओं के इन अधिकारियों और कर्मचारियों में एम्ब्रुजरी, हेल्थ या मेडिकल अफसर, सन-ओवरमियर, वाटर-वर्क इंजीनियर, टैक्स टारोगा, शिवा निरीक्षक आदि प्रमुख हैं। प्रत्येक नगरपालिका अपनी आवश्यकतानुसार कर्मचारियों की नियुक्ति करती है। स्मरण रहे कि ५० रु० से ज्यादा मासिक वेतनवाले कर्मचारियों की नियुक्ति एवं बरखास्तगी में चेयरमैन को परिपक्व की स्वीकृति लेनी पड़ती है। साधारण तथा १०० रु० से ज्यादा मासिक वेतनवाले कर्मचारियों की बहाली और बरखास्तगी में राज्य-सरकार की अनुमति लेनी पड़ती है। कर्मचारियों के पेन्शन, छुट्टी, बहाली, बरखास्तगी, वेतन सम्बन्धी आदि सभी विषयों के नियमों के बनने का अन्त पर परिपक्व को है, लेकिन इन नियमों पर राज्य सरकार से अन्तिम स्वीकृति लेना आवश्यक है।

नगरपालिका के कार्य—हमारे देश में नगरपालिका के कार्यों के लिए, इंग्लैंड में प्रचलित 'स्पष्ट रूप से प्रदत्त' (Specific Grant) सिद्धान्त की प्रणाली को

अपनाया गया है। इस सिद्धान्त के अनुसार नगरपालिका सिर्फ वही कार्य कर सकती है, जिसे सम्पादित करने की अनुमति राज्य-सरकार विधिवत् स्पष्ट रूप से दे। अतः, विहार की नगरपालिका वे ही कार्य कर सकती है, जिनकी अनुमति विहार-सरकार अपने कानून द्वारा उसे दे।

विहार में नगरपालिकाय के कार्यों को हम दो भागों में विभाजित कर सकते हैं—(१) अनिवार्य या आवश्यक (Obligatory) और (२) ऐच्छिक (Optional)।

**अनिवार्य कार्य (Obligatory functions)** —नगरपालिका के अनिवार्य या आवश्यक कार्यों का मतलब उन कार्यों से है, जिन्हें प्रत्येक नगरपालिका को आवश्यक रूप से करना ही होगा। वैसे कार्यों में निम्नलिखित आते हैं—

- (१) शहर की सफाई का प्रबन्ध,
- (२) शहर की सड़कों पर और गलियों में रोशनी का प्रबन्ध,
- (३) शहर में जल-व्यवस्था;
- (४) नालियों की सफाई;
- (५) शहर की स्वच्छता और सुरक्षा,
- (६) शहर में सड़कों का निर्माण तथा उनकी मरम्मत,
- (७) सार्वजनिक स्वास्थ्य की देख-रेख,
- (८) प्रारंभिक शिक्षा की व्यवस्था,
- (९) नगर में जन्म मरण का लेखा-जोखा रखना,
- (१०) सार्वजनिक श्मशान का प्रबन्ध,
- (११) सार्वजनिक बाजारों तथा बूबड़ानों का प्रबन्ध,
- (१२) आग से सुरक्षा का प्रबन्ध,
- (१३) मनुष्यों और पशुओं के लिए अस्पतालों एवं अन्य चिकित्सालयों की व्यवस्था,
- (१४) टीका लगाने तथा महामारियों से रक्षे का प्रबन्ध,
- (१५) खतरनाक वस्तुओं के व्यापार पर नियंत्रण,
- (१६) सार्वजनिक हित में वावक कार्यों पर प्रतिबन्ध आदि।

**ऐच्छिक कार्य (Optional functions)** —उपर्युक्त आवश्यक कार्यों के अनिश्चित नगरपालिकाओं के कुछ अन्य ऐसे कार्य भी होते हैं, जिन्हें करना या न करना नगरपालिकाओं की स्वेच्छा और उनकी आर्थिक स्थिति पर निर्भर करता है। ऐसे कार्यों

को ऐच्छिक कार्य कहते हैं। नगरपालिकाओं के ऐच्छिक कार्यों के अन्तर्गत निम्नलिखित विषय आते हैं—

- (१) नई गलियों तथा सड़कों का निर्माण ,
- (२) अश्वस्थल तथा गन्द जेबों को जघिड़न कर रहने लायक बनाना ,
- (३) छिजली का प्रबन्ध ,
- (४) दूध का प्रबन्ध ,
- (५) नार्बजनिक मनोरजन के माध-मों, जैसे पार्क, बगीचा व। फुलवारी आदि बनवाना ;
- (६) सार्वजनिक हिन की बीजों, जैसे पुस्तकालय, बाबनालय, आराम घर, स्नान-घर, तालाबों, स हलियों, अजायब घर, पागलगाना आदि का निर्माण तथा उनकी व्यवस्था ,
- (७) बानाबान के माधनों, प्रदर्शनी आदि का प्रबन्ध
- (८) पनाल, बाढ जमी उपरिस्थितियों में नागरिकों की सहायता ,
- (९) नये मकानों के निर्माण, निश्चय तथा उनके लिए जमीन का दन्तजान,
- (१०) नवी व्याक्तियों, विशेषकर मजदूरों, के लिए मकान आदि का निर्माण।

### नगरपालिकाओं के आय-व्यय

व्ययन कार्यों के पणन सम्पादन के लिए नगरपालिका आय और व्यय दोनों करती है।

आय के सा-न ( Sources of Income ) —चिह्नार में नगरपालिकाओं की आय के साधनों को हम मुख्यतः पाँच भागों में बाढ सकते हैं—(१) चुगी, (२) कर, (३) शुल्क या फीस, (४) सरकारी अनुदान या सहायता और (५) कर्न।

(१) चुगी —नगरपालिका के सीमा-क्षेत्र के बाहर से लाई जानेवाली क्रय विल्य की वस्तुओं पर नगरपालिका द्वारा लगाये गये टैक्स को चुगी कहा जाता है। इसे 'सीमा-कर' म्हा जाता है।

(२) कर —निहार की नगरपालिकाएँ साधारणतया पाँच प्रकार के कर लगती हैं—

(क) मकान-कर, (ख) जल-कर, (ग) रोशनी-कर, (घ) सफाई-कर और (ङ) वाजार-कर।

विहार-सरकार के १९५८ ई०के ऐक्ट के अनुसार नगरपालिकाओं को पेशा-कर (Professional Tax) लगाने का अधिकार दिया गया है।

क) मकान-कर—मकान-कर (Taxes on Holdings) नगरपालिका की आय का प्रमुखा साधन है। यह कर नगरपालिका की सीमा के अन्दर बने हुए सभी मकानों पर लगाया जाता है। परन्तु, सार्वजनिक व्यवहार के मकानों, जैसे धर्मशाला, स्कूल, मन्दिर आदि, पर यह कर नहीं लगाया जाता है। गरीबों और सरकारी कार्यालयों के मकानों को भी इस कर से छूट रहती है।

यह कर मकान मालिक पर मकान की वार्षिक आय के आधार पर लगाया जाता है। यह कर मकान की वार्षिक आय के १२½ प्रतिशत से ज्यादा नहीं हो सकता है। मकान-कर का निर्धारण करने का अधिकार नगरपालिका की कौंसिल को है, जो कुछ पदाधिकारियों की नियुक्ति कर मकान-कर का रेट निश्चित करती है। कभी-कभी राज्य-सरकार कर-निर्धारण के लिए नगरपालिका को एक असेसर बहाल करने का आदेश दे सकती है। यह कर साल में एक या दो किश्तों में वसूल किया जाता है। प्रत्येक १० या १५ वर्षों पर मकानों का नये सिरे से मूल्यांकन कराकर नगरपालिका इस कर की दरों में हेर-फेर करती है।

(ख) जल-कर—जो नगरपालिका अपने क्षेत्र में नलों द्वारा पानी मिल सकने का प्रबन्ध करती है, वे जल-कर (Water-Tax) भी वसूल करती हैं। यह कर मकान की वार्षिक आय के ७½ प्रतिशत से अधिक नहीं लगाया जा सकता है। जल-प्रबन्ध के लिए नगरपालिका को जितना खर्च पड़ेगा, उसी के हिसाब से यह कर लगाया जाता है। जल-कर से हुई आमदनी को केवल जल-प्रबन्ध के कार्यों में ही लगाया जायगा।

(ग) रोशनी-कर—यह कर भी जल-कर के समान इस मद में किये गये खर्च के आधार पर लगाया जाता है। इस कर से हुई आमदनी को भी केवल इसी मद में खर्च किया जाता है। यह कर मकान की वार्षिक आय के ३ प्रतिशत से ज्यादा नहीं लगाया जायगा।

घ) सफाई-कर—इस शीर्षक के अन्तर्गत पाखाना कर और नाली-कर आते हैं। नाली-कर राज्य-सरकार के कुछ विशेष नियंत्रण के अन्तर्गत लगाया जाता है। लेकिन इस कर से हुई आमदनी असतोपजनक है। बहुत सी नगरपालिकाएँ नालियों की सफाई की सुविधा प्रदान करके भी नाली-कर नहीं लें सकती हैं।

खाना कर भी इस मध्य में हुए खर्च से अधिक नहीं लगाया जाता है। यह कर भी मकान की वार्षिक आय के हिसाब से ही लगाया जाता है और इसकी आमदनी को भी केवल इसी मध्य में लगाया जाता है।

( ३ ) बाजार-कर—बहुत-सी नगरपालिकाएँ अपने क्षेत्र में बाजार बँटाती हैं और बाजारों की दुकानों से रिंगरा वसूल करती हैं।

( ३ ) शुल्क—विहार की नगरपालिका कुत्ते, घोड़े आदि मवेशियों और हाट, बूचबलाने आदि पर लाइसेंस-फीस और रिकशा, साइकिल, बलगाड़ी, टमटम, छेता आदि पर रजिस्ट्रेशन फीस लगाती हैं, जिनसे उसे आमदनी होती है। नगरपालिकाएँ खतबनाक व्यापार के सम्बन्ध में अनुमति देने के लिए भी शुल्क लेती हैं।

( ४ ) सरकारी अनुदान—राज्यसरकार खास खास कामों के लिए नगरपालिकाओं को अनुदान देती है। सरकारी सहायता यौक या आंशिक रूप में दी जाती है। सरकारी सहायता देने का कोई कानूनी आधार नहीं है। सरकारी अनुदान मातृशाला शिक्षा, जन स्वास्थ्य, सड़कों की मरम्मत, हरिजनों के मकान आदि बनाने के लिए दिया जाता है।

सरकारी सहायता से नगरपालिकाओं के आमदनी में लगभग एक चौथाई भाग हो जाता है। मोटरों के रजिस्ट्रेशन से जो आमदनी सरकार को होती है, उसका कुछ भाग भी नगरपालिकाओं को सड़कों की मरम्मत के लिए दे दिया जाता है।

( ५ ) कर्ज—बड़े तो कर्ज से हुई आय को आमदनी नहीं कहा जा सकता है, फिर भी साधारणतया यह नगरपालिकाओं की आय का प्रमुख साधन बन गया है। आवश्यक या आकस्मिक कार्यों के लिए, या पहले का लिया गया कर्ज चुकाने के लिए भी नगरपालिकाएँ राज्य सरकार से कर्ज ले सकती हैं। राज्य-सरकार स्वयं कुछ ही दर पर उत्पन्न कार्यों के लिए लगभग २० से ३० साल के लिए नगरपालिकाओं को कर्ज देती है। नगरपालिकाएँ, राज्य सरकार की अनुमति से, किसी अन्य जरिये से भी कर्ज ले सकती हैं।

व्यय की मदें ( Items of Expenditure )—उपरोक्त साधनों से प्राप्त आमदनी नगरपालिकाएँ अपने कार्यों के सम्पादन में खर्च करती हैं। चूंकि नगरपालिकाओं के जो अनिवार्य और गैरनिव्विक कार्य हैं, वही उसके व्यय की मध्य भी हैं, अतः किसी लम्बी सूची यहाँ पुनः देने की अपेक्षा पाठकों से अनुरोध है कि वे नगरपालिका के कार्यों के विषयों को देख लें।

**आय की पर्याप्तता ( Adequacy of Income )** :—प्रश्न पूछा जाता है कि नया बिहार की नगरपालिकाओं की आय पर्याप्त है या नहीं ?

नगरपालिका के कार्यों की लम्बी सूची पर ध्यान देने के फलस्वरूप हम कह सकते हैं कि उपयुक्त वर्णित जाय के साधन पर्याप्त नहीं हैं। आय की कमी के कारण बहुत-से शहरों की अवस्था दयनीय हो गई है। गन्दगी और महामारी का प्रकोप आजकल की नगरपालिकाओं के क्षेत्रों में इत्यधिक पाया जाता है। वर्तमान आय के साधन का भी, कर्मचारियों में भ्रष्टाचार घुसने के कारण, दुरुपयोग होता है।

**पर्याप्त बनाने का सुझाव** —प्रश्न उठता है जब नगरपालिकाओं की आय के साधन पर्याप्त नहीं हैं तब उन्हें सतोषजनक बनाने के लिए कौन-से उपाय लिये जायें ?

इसके पहले कि नगरपालिकाओं की आमदनी की पर्याप्तता के लिए नये साधनों के सुझाव दिये जायें, पहले तो हमें वर्तमान में उपलब्ध साधनों की भ्रष्टि और खामियों को दूर करना चाहिए; जैसे वर्तमान कर-निर्धारण की प्रणाली भी दोषपूर्ण है। मकान-कर का निर्धारण, कौंसिल के निवर्तण में म्युनिसिपल कर्मचारियों द्वारा होने से, उचित रूप से नहीं हो पाता है। दलान्दी के प्रभाव के कारण यह कर जिसे ज्यादा लगना चाहिए, उसे कम लगता है और जिसे कम लगना चाहिए, उसे ज्यादा लगाया जाता है। अतः, लॉगल फाइनान्स इनक्वायरी कमिटी ने यह सुझाव दिया है कि कर-निर्धारण के लिए एक 'केन्द्रीय कर-निर्धारण-समिति' ( Central Valuation Committee ) का निर्माण हो। डॉ० ज्ञानचन्द ने सुझाव दिया है कि मकान-कर मकान की 'लागत रकम' ( Capital value ) पर लगाया जाय।

जहाँ तक सरकारी अनुदान का प्रश्न है, यह कोई खास विशिष्ट नियम के अनुसार नहीं दिया जाता है। जिस नगरपालिका का बोलबाला राज्य-सरकार में रहता है, उसे काफी अनुदान दिया जाता है और जिसका बोलबाला कम रहता है, उसे तो सरकारी अनुदान नहीं के बराबर दिया जाता है। लॉकल फाइनान्स इनक्वायरी कमिटी ने भी यह आक्षेप किया है कि सन् १९२१ ई० से स्थानीय शासन के सभी पहलुओं में प्रगति होने के बावजूद वर्तमान सरकारी अनुदान की प्रथा असंतोषजनक है। सरकारी अनुदान के सम्बन्ध में सुझाव देते हुए डॉ० ज्ञानचन्द का कहना है कि सरकारी अनुदान कानूनी तौर पर निश्चित नियम के आधार पर

दिया जाय। सरकारी सहायता नगरपालिका की क्षमता (Capacity) और आवश्यकता (Needs) को ध्यान में रखते हुए दी जाय।<sup>१</sup>

नगरपालिकाओं की आय बढ़ाने के लिए लोकल पाब्लान्स इन्वेंचयरी कमिटी ने यह सुझाव दिया है कि अखबार छोड़कर अन्य सभी प्रकार के प्रचार-कार्यों पर नगरपालिका को कर लगाने का अधिकार हो। रेल, समुद्र अथवा वायुयान से आनेवाले यात्रियों और सामानों पर टरमिनल टैक्स लगे। कुछ लोगों ने तो यहाँ तक कहा है कि नगरपालिका कुछ साधारण व्यापार, जैसे सिनेमा आदि, चलाकर अपनी आय बढ़ा सकती है।

## नगरपालिकाओं के कार्यकरण

(Functioning of Municipalities)

हमारे शहरी क्षेत्रों (Urban Areas) के लिए नगरपालिकाएँ बहुत ही महत्वपूर्ण संस्थाएँ हैं। नगरपालिकाओं की योग्यता और कार्यक्षमता पर हमारे शहरी क्षेत्रों की उन्नति निर्भर करती है।

लेकिन हमें सौद के साथ इसे स्वीकार करना ही पड़ता है कि बिहार की नगरपालिकाएँ अपने कर्तव्यों को ठीक-ठीक और सफलतापूर्वक निभा नहीं रही हैं। वे तो अपने दीर्घपूर्ण कार्यकरण के लिए विख्यात या कुख्यात हैं। नगरपालिकाओं के असन्तोषजनक कार्य, कुप्रवृत्ति और भ्रष्टाचार की कहानियों ने कौन अवगत नहीं है? और नहीं जानता है कि वे राजनीतिक गुटबन्धियों या अखाड़ा और शिकार बन गई हैं?

नगरपालिकाओं के कार्यकरण के उपर्युक्त दोषों के आधार पर इनके ऊपर राजकीय नियंत्रण की जबीर दिन-प्रति-दिन जरूरती ही आ रही है और इससे कुछ आयों का ही न ही, वरन् सभी नगरपालिकाओं के प्रान्तीयकरण के सुझाव भी दिये गये हैं।

पहले हम नगरपालिकाओं के कार्यकरण में दोषों, बृष्टियों या बाधाओं पर प्रकाश डालेंगे और बाद में उन्हें दूर करने के सुझावों की चर्चा करेंगे।

---

१. Dr. Gyanchand. "Grants-in-aid should really be a levelling up device by which each local authority has to contribute according to its capacity and receive accordingly its needs."

नगरपालिकाओं के कार्यकरण में दोष (Defects in the functioning of the Municipalities) :—

(१) नगरपालिका-परिषद् का दोषपूर्ण गठन—नगरपालिका-परिषद् जो नगरपालिका की पूर्ण अधिकार-प्राप्त सस्था होती है, योग्य और ईमानदार व्यक्तियों से गठित नहीं होती है। इसके निर्वाचित सदस्य, कुछ इने-गिने अपवादों को छोड़कर, धन, चापलूसी, गुटबन्दी तथा राजनीतिक दलबन्धियों के आधार पर निर्वाचित होते हैं न कि अपनी योग्यता, समाज-सेवा या ऊँचे आदर्शों के आधार पर। ये सदस्य व्यक्तिगत स्वार्थ, पद-सोलुपता, राजनीतिकप्रभुता या यश तथा धन-प्राप्ति की भावनाओं से प्रेरित होकर चुनाव लड़ते हैं। इन्हें किसी प्रकार का वेतन भी नहीं मिलता है। इन सब बातों का परिणाम होता है कि निर्वाचित हो जाने के बाद ये लोग नगरपालिका के कार्यों को कुशलता और ईमानदारी से नहीं कर अपने व्यक्तिगत आर्थिक तथा राजनीतिक स्वयों की पूर्ति के लिए नगरपालिका-पद को ही अपना साधन बना लेते हैं।

नगरपालिका-परिषद् के २० प्रतिशत जो मनोनीत सदस्य रहते हैं, वे नगरपालिका के कार्यों में कुछ दिलचस्पी ही नहीं लेते हैं, क्योंकि वे अपने को आम लोगों के प्रति जिम्मेवार ही नहीं समझते हैं।

परिषद् की पाँच वर्षों की अवधि भी बहुत अधिक है। इतनी लम्बी अवधि होने के कारण म्युनिसिपल कमिश्नर लोग, एक बार चुना जाने के बाद, बहुत दिनों के लिए निश्चिन्त होकर अपनी स्वार्थ-साधना और जनता के हितों की उपेक्षा कर सकने में समर्थ हो जाते हैं।

(२) दोषपूर्ण समितियाँ—नगरपालिका की विभिन्न समितियों<sup>१</sup>, जिन्हें ही नगरपालिका के कार्यों को करना रहता है, में बहुत-सी बुराइयाँ पाई जाती हैं। अध्यक्ष, बहुमत-दल के नेता होने के कारण, दलगत आधार पर न कि सम्बन्धित कार्यों के ज्ञान के आधार पर, समितियों के सदस्य का चुनाव करता है। इसके अलावा इन समितियों के कामों में अध्यक्ष सदैव ही कुछ-न-कुछ हस्तक्षेप करता ही रहता है। इसका परिणाम यह होता है कि समितियों में काम करने की प्रेरणा और दिलचस्पी नष्ट हो जाती है।

---

१. स्मरण रहे कि इंग्लैंड के स्थानीय शासन की सफलता बहुत अंशों में समितियों की सफल कार्यकुशलता का ही परिणाम है। तभी तो Warren ने उन्हें स्थानीय शासन का 'वास्तविक कारखाना (Real workshop)' कहा है।



(३) अध्यक्ष की असन्तोषजनक स्थिति—नगरपालिकाओं के दोषपूर्ण कार्यकरण के लिए अध्यक्ष की स्थिति भी कुछ अंशों में उत्तरदायी है। परिषद् के सदस्यों द्वारा बहुमत से जुने जाने के कारण तथा परिषद् के किसी भी विशेष अधिवेशन में कुल सदस्य-संख्या के दो-तिहाई बहुमत से किसी भी समय अल्पसंख्यक विरोध आ सकने के कारण, अध्यक्ष के लिए दलगत राजनीति के फंदे से निरुल्ल संभव है। अध्यक्ष को अपने पद की स्थिरता में विश्वास नहीं रहता है। हाल ही हुई गया नगरपालिका के अध्यक्ष की हत्या से हम इस पद पर दलबन्दी तथा गंद-राजनीति के भयंकर प्रभाव का अन्दाज लगा सकते हैं।

अध्यक्ष की निर्वाचन-पद्धति के अतिरिक्त उसके अवैतनिक होने के कारण भी नगरपालिका के कामों में बाधा पहुँचती है। अध्यक्ष-पद पर आसीन व्यक्तियों को अपने जीवन-निर्वाह के लिए कोई-न-कोई धंधा या कार्य करना ही पड़ता है। इसका नतीजा होता है, कि विरले अवसरों को छोड़कर, सभी अध्यक्ष अपना पूरा समय नगरपालिका के कार्यों के सम्पादन में ही नहीं दे सकते हैं। आर्थिक दृष्टि से इस पद का लाभदायक नहीं होना, अध्यक्षों की स्वायत्तता और भ्रष्टाचार का एक कारण बन जाता है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि अध्यक्ष, जो नगरपालिका का सर्वोच्च पदाधिकारी तथा प्रमुख प्रबन्धकर्त्ता होता है, की स्थिति अत्यन्त ही असन्तोषजनक रहती है।

(४) कर्त्तव्यों एवं अधिकारों का एकीकरण —नगरपालिका के कार्यकारिणी एवं विधायिनी अधिकारों का पृथक्करण (Separation) नहीं किया गया है। नगरपालिका के कार्यों को सम्पादित करने के हेतु निर्णयों तथा आदेशों का दिया जाना, परिषद् का कार्य है। लेकिन इन निर्णयों एवं आदेशों को कार्यान्वित कौन करता है? अध्यक्ष और विभिन्न समितियों के सदस्य ही, न कि उनसे अलग कोई अन्य अधिकारिण। ये सभी लोग अस्थायी और अवैतनिक रहते हैं। नगरपालिका की विधायिनी और कार्यकारिणी शक्तियों एवं दायें या एक ही वर्ग के लोगों द्वारा सम्पादित होना और उसके लिए एक वैतनिक तथा स्थायी उच्च पदाधिकारी का नहीं होना भी नगरपालिका के दोषपूर्ण कार्यकरण की एक वजह है।

(५) अयोग्य, निष्प्राण एवं भ्रष्ट कर्मचारिण —निर्बाधित, अस्थायी और अवैतनिक उच्च प्रशासकीय अधिकारियों के रहने के कारण नगरपालिकाओं के कार्यों के सम्पादन का गुणतर भार वास्तविक रूप में निम्न पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों

की योग्यता और कर्मठता पर ही निर्भर करेगा। वारेन ( Warren ) के कथनानुसार “इंग्लैंड के स्थानीय स्वशासन की सफलता स्थानीय समितियों और स्थानीय कर्मचारियों की कार्यकुशलता पर ही निर्भर करती है।”

बिहार की नगरपालिकाओं के स्थानीय कर्मचारियों की जो हालत है वह भी किसी से छिपी हुई नहीं है। नगरपालिका-सेवा में काफी दोष पाये जाते हैं। इसमें अध्वक्ष तथा अन्य प्रभावशाली म्युनिसिपल कमिश्नरों के सगे सम्बन्धियों तथा दलगत समर्थकों की ही अधिनायनः नियुक्ति होती है। इसके अतिरिक्त उनके वेतन, पेंशन, नियुक्ति और बख्तावगी आदि सम्बन्धों नियमों की निश्चितता नहीं रहने के कारण भी योग्य व्यक्ति नगरपालिका के कर्मचारी बनना नहीं चाहते हैं। इन कारणांशों का अल्प वेतन भी इनकी घूसखोरी और निष्प्रायश की एक वजह है।

(६) अपर्याप्त आय और शोचनीय आर्थिक स्थिति — हमारे राज्य की नगरपालिकाओं की आर्थिक स्थिति भी तो अच्छी नहीं ही रहती है, जिसकी वजह यह होती है कि उनकी आमदनी के साधन सीमित होते हैं। नगरपालिका के कार्यों की लिष्ट जिनकी लम्बी है, उस अनुपात में उसकी आमदनी के साधन पर्याप्त नहीं हैं।

अध्वक्ष और अन्य म्युनिसिपल कमिश्नरों का दलगत राजनीति पर निर्भर रहना, हमारे देशवासियों में नागरिक भावना की कमी होने के कारण कर देने में इधर-उधर करने की प्रवृत्ति ( Tax-evasion mentality ) के कारण और नगरपालिका के कर्मचारियों में घूसखोरी और भ्रष्टाचार की प्रथा की मौजूदगी के कारणों से नगरपालिकाओं का वर्तमान आय के जो साधन हैं, उनका भी ठीक से उपयोग नहीं हो रहा है। अपनी आय बढ़ाने के लिए जब कभी भी नगरपालिकाएँ कोई नया कर लगाने का प्रस्ताव रखती हैं तो सत्तारूढ़ पार्टी के विरोधी राजनीतिक दल इस प्रस्तावित नये कर के विरोध में आवाज उठाकर लोकप्रियता हासिल करने का नाजायब फायदा उठाने लगते हैं।

(७) नकारात्मक राजकीय नियंत्रण — हमारी नगरपालिकाओं के दोषपूर्ण कार्यकरण के लिए राजकीय नियंत्रण भी कुछ अंशों में उत्तरदायी है। बिहार की नगरपालिकाओं पर राजकीय नियंत्रण की मात्रा तो अधिक रहती ही है, साथ-ही-साथ यह नियंत्रण रचनात्मक और सकारात्मक नहीं होकर विध्वंसालु, मनमानी तथा नकारात्मक सिद्ध हुआ है। इसके फलस्वरूप नगरपालिकाएँ आत्मविश्वास और साहस खो बैठी हैं और निष्क्रिय तथा राज्य सरकार पर आश्रित हो गई हैं और अपनी प्रेरणा से निर्भर होकर कोई कार्य नहीं कर पाती हैं।

(८) विविध—उपस्थित प्रमुख कारणों के अतिरिक्त, म्युनिसिपल कमिश्नरों की सहीगुंता तथा सङ्कुचित भावनाएँ, उनका निम्न नैतिक स्तर, नगरपालिका के मतदाताओं की अशिक्षा, उदासीनता आदि विविध कारण हैं, जिनके फलस्वरूप हमारी नगरपालिकाओं के कार्यकरण वर्तमान समय में दोषों तथा त्रुटियों से भरे-पड़े हैं।

इन दोषों को कैसे दूर किया जाय ?—प्रश्न उठता है कि उपस्थित दोषों को दूर कैसे किया जाय ? इनमें से बहुत-से दोष तो तभी दूर किये जा सकते हैं जबकि हमारे देशवासियों का भौतिक और नैतिक बरातल ऊँचा उठे, उनमें शिक्षा का प्रसार हो तथा नागरिकता की भावना और भी मजबूत जड़ बनावे।

फिर भी, यदि नगरपालिका-परिषद् के कुछ सदस्यों को राज्य द्वारा मनोनीत नहीं कर निर्वाचित सदस्यों द्वारा संवाचित कर, परिषद् की अवधि को ५ वर्षों में कम कर, समितियों का भलीभाँति गठन कर और उन्हें यथोचित स्वतन्त्रता प्रदान कर, अथवा उन पदों को वैतनिक बनाने, नहीं तो कम-से-कम एक सर्वतनिक और स्थायी उच्च प्रशासकीय अधिकारी की व्यवस्था कर, या उत्तरप्रदेश की भाँति बिहार की नगरपालिकाओं के अध्यक्षों को भी निर्वाचकों द्वारा प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा निर्वाचित कर, नगरपालिका की आमदनी के साधनों में वृद्धि कर, उनकी विधायिनी और कार्यकारिणी शक्तियों को अलग कर, उनके कर्मचारियों की सेवा-शर्तों को सुधारकर और राजकीय नियंत्रण को म्बिदात पर आधारित कर तथा सकारात्मक बनाकर नगरपालिका के वर्तमान दोषपूर्ण कार्यकरण को बहुत अंशो तक (लङ्घन नहीं) सुधारा जा सकता है।

## राजकीय नियंत्रण

डॉ० जानचन्द के रथनानुसार स्थानीय शासन में क्षमता और आर्थिक एकरूपता लाने के लिए राज्य का नियंत्रण अत्यन्त आवश्यक है।<sup>१</sup> नगरपालिका के ऊपर राजकीय नियंत्रण में हम चार श्रेणियों में विभक्त कर सकते हैं—(१) विधायक नियंत्रण, (२) प्रशासकीय नियंत्रण (३) न्यायिक नियंत्रण और (४) वित्तीय नियंत्रण।

१. Dr. Gajanchand "In the case of local bodies a certain measure of external control is necessary for the efficiency of administration and harmony and integrity of the financial system of the country."

**विधायक नियंत्रण**—नगरपालिका के सगठन एवं कार्य का निर्धारण राज्य के विधान-मंडल के कानूनों द्वारा होता है। राज्य का विधान-मंडल नगरपालिका के अधिकार एवं सगठन में संशोधन कर उसे घटा या बढ़ा सकता है। राज्य के विधान-मंडल को ही नगरपालिका के मतदाताओं की सूची, कर-निर्धारण का नियम, चुनाव का दिन आदि निश्चित करने का अधिकार है।

**प्रशासनिक नियंत्रण**—राज्य की कार्यपालिका द्वारा भी नगरपालिका पर नियंत्रण की जरूरत जकड़ी जाती है। यदि नगरपालिका के शासन में कुव्यवस्था की मात्रा अत्यधिक बढ़ जाती है, तो राज्य की कार्यपालिका को नगरपालिका को भंग करने का अधिकार प्राप्त है। इसके अलावा राज्य की कार्यपालिका जिलाधीश और कमिश्नर के द्वारा भी नगरपालिका को नियंत्रित करती है। नगरपालिका की कौंसिल को सदस्य-संख्या भी कार्यपालिका निश्चित करती है। दो या दो से अधिक नगरपालिकाओं के बीच मतभेद का निपटारा राज्य की कार्यपालिका ही करती है।

**न्यायिक नियंत्रण**—यदि कोई नगरपालिका अपने कार्यों का सम्पादन अनुचित तरीके से करती है, तो उन कार्यों को अमान्य घोषित करने का अधिकार न्यायपालिका को है। स्थानीय असंतोषजनक उपनियम को अवैध घोषित करने का अधिकार न्यायपालिका को प्राप्त है।

**वित्तीय नियंत्रण**—ऋणग्रस्त नगरपालिकाओं के बजट पर सरकारी अनुमोदन अत्यन्त आवश्यक है। सरकारी सहायता जिन-जिन कामों के लिए दी जाती है, उन-उन कामों पर राजकीय नियंत्रण विशेष रूप से किया जाता है। राज्य-सरकार समय-समय पर नगरपालिकाओं के आय-भ्यय का अन्वेषण कराती है। सभी प्रकार के कर्जों के लिए राज्य-सरकार की अनुमति लेना परमावश्यक है।

राजकीय नियंत्रण में काफी बुराइयों पाई जाती हैं। राजकीय नियंत्रण का दुस्प्रयोग होता है। डॉ० एम० पी० शर्मा का कहना है कि सम्पूर्ण भारतवर्ष में राजकीय नियंत्रण की परम्परा रचनात्मक न होकर विध्वंसात्मक एवं नकारात्मक सिद्ध हुई है। इंग्लैंड में स्थानीय सरकारों पर राजकीय नियंत्रण को कार्यान्वित करनेवाले अफसर बुराइयों की ओर ध्यान आकृष्ट करते हुए उन बुराइयों को दूर करने का सुमाव देते हैं, जिसमें भविष्य में उन बुराइयों की पुनरावृत्ति की संभावना नहीं रहती है। परन्तु, बिहार क्या सम्पूर्ण भारतवर्ष में नियंत्रण के समय

केवल बुराई ही दूँबी जाती है। इसका अन्तर्गत जिस नगरपालिका का अध्यक्ष राज्य-सरकार के गुट में रहता है, उस नगरपालिका में बुराई की मात्रा ज्यादा रहने पर भी नियंत्रण नाममात्र का होता है। लेकिन, जिस नगरपालिका का अध्यक्ष राज्य-सरकार के गुट में नहीं रहता है, उस नगरपालिका पर प्लान सिस्टम के नियंत्रण की ज़रूर लागू होती है, जैसे कुछ वर्ष पूर्व दरमगा-नगरपालिका के आय-व्यय का बार-बार ऑडिटिंग (Auditing) होता था। इन बुराइयों को दूर करने के लिए यह आवश्यक है कि नियंत्रण करनेवाले अफसर बुराइयों को दिखाते हुए उन्हें दूर करने के सुझाव पेश करें। नियंत्रण की मात्रा इतनी अधिक न हो जाय कि स्वायत्त शासन के गुण नष्ट हो जायें और न इतनी कम हो कि स्थानीय संस्था कुंश हो जाय।

**निष्कर्ष** — अन्त में हम कह सकते हैं कि बुराइयों की मात्रा ज्यादा रहने पर भी नगरपालिका का स्थानीय संस्थाओं में बहुत महत्वपूर्ण है। इसका संचालन सुचारु रूप से नहीं होने पर राष्ट्रीय जीवन पर भी बुरा असर पड़ता है; क्योंकि राज्य की विधान-परिषद् में कुल सदस्य-संख्या का ३ भाग स्थानीय संस्थाओं, जैसे नगरपालिका, गिला-बोर्ड आदि के द्वारा निर्वाचित होता है। स्थानीय संस्था प्रजातन्त्र के लिए प्रशिक्षण-विद्यालय का काम कर सकती है, यदि इसका संचालन एवं संगठन प्रशस्तनीय एवं सुचारु रूप से हो।

यह लेख कुछ विद्वानों के इस मत से, कि नगरपालिकाओं का प्रांतीय-करण कर दिया जाय, सर्वथा सहमत नहीं है। सी० डी० बर्कवाला ने ठीक ही कहा है कि “जहाँ तब सम्भव हो, नियंत्रण की ज़रूर भले ही और भी अधिक जकड़ी जाय, लेकिन प्रांतीयकरण न हो।” यदि स्थानीय संस्थाओं को स्वयंसेवक प्रजातन्त्र का प्रशिक्षण केन्द्र बनाना है, तो आवश्यक है कि नगरपालिकाओं को सार्वजनिक कार्य-भार निभाने दिया जाय, ताकि वे निकट भविष्य में ‘जनता को काम से मृत्यु तक, ( From cradle to grave )’ सुविधाएँ प्रदान कर सकें।

### प्रश्न

१. बिहार-राज्य की नगरपालिकाओं के संगठन का वर्णन कीजिए। उनके कार्यकरण में क्या दोष है ? उन्हें दूर करने के सुझाव दीजिए।  
Discuss the organisation of the Municipalities in Bihar. What are the defects in their functioning and how can they be removed ?

२. क्या आपकी समझ में बिहार-राज्य की नगरपालिकाएँ सुचारु रूप में कार्य कर रही हैं ? उनकी कार्यकुशलता को बढ़ाने के सुझाव दीजिए ।

**Are the Municipalities in Bihar, in your opinion, functioning properly ? Give suggestions for increasing their efficiency.**

३. बिहार की नगरपालिकाओं के आय व्यय के मुख्य स्रोतों का वर्णन कीजिए । क्या वे पर्याप्त हैं ? नहीं, तो सुझाव दीजिए ।

**Discuss the main sources of income and expenditure of the Municipalities in Bihar. Are they adequate ? If not suggest remedies.**



स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद से अपने देश में जितना अधिक महत्त्व ग्राम पंचायतों को दिया गया है, उतना शायद ही किसी दूसरी संस्था को। प्रायः सभी विभिन्न मतां के नेताओं ने एकमत से ग्राम-पंचायतों की सफलता को ही भारतीय प्रजातंत्र के सफल, सुन्दर और सुखद भविष्य का साधन माना है। ग्राम-पंचायत को 'प्रजातंत्र की प्रयोगशाला और आधारशिला' कहा गया है। श्रीनेहरू के अनुसार 'उच्च शिखर पर प्रजातंत्र तभी सफल भूत हो सकता है जब इसकी नींव मजबूत हो', और ग्राम-पंचायत ही तो वह नींव है, क्योंकि भारत तो गाँवों का देश है और हमारे देश के ८० प्रतिशत से भी ऊपर लोग गाँवों में ही रहते हैं। स्वर्गीय राष्ट्र-पिता पूज्य बापू भी तो ग्राम-पंचायतों को भारतीय संविधान का अविभाज्य अंग बनाना चाहते थे; क्योंकि 'जनता-जनार्दन की आवाज ग्रामों में ही गूँजती है'।

इन्हीं धारणाओं को ध्यान में रखते हुए हमारे संविधान-निर्माताओं ने, संविधान में 'राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व' वाले अध्याय के अन्तर्गत ४०वीं धारा में स्पष्ट रूप से यह कह दिया है कि राज्य ग्राम-पंचायतों का संगठन करने के लिए अग्रसर होगा तथा उनको ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान करेगा, जो उन्हें स्वशासन की इकाइयों के रूप में करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक हों। अतः, ग्राम-पंचायत ही मात्र स्थानीय संस्था है, जिसको एक प्रकार से सवैधानिक स्थिति प्राप्त है।

उपयुक्त विवरण से यह अर्थ कतई नहीं लगाना चाहिए कि भारत के नये संविधान के बनने तथा लागू होने के बाद से ग्राम-पंचायतों को विशिष्ट महत्त्व दिया जाने लगा है। वस्तुस्थिति तो यह है कि १५ अगस्त, १९४७ ई० को कौन कहे, १९४६ ई० से ही जब देश में 'अन्तरिम सरकार' की स्थापना हुई, ग्राम-पंचायतों के पुनर्संघटन की ओर विशेष ध्यान दिया जाने लगा। इस सम्बन्ध में हमें यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि ग्राम-पंचायतों की योजना भारत के लिए कोई नया आदर्श नहीं है। ग्राम-पंचायतें हमारे देश की अति प्राचीन संस्थाएँ हैं।

१. ग्राम-पंचायतों का उल्लेख तो हमें अपने प्राचीन ग्रन्थों में मिलता है; जैसे, वेद में 'ग्रामणी' और महाभारत में 'ग्रामसभ'। इतिहास साक्षी है कि 'लिच्छवी',

## बिहार की ग्राम-पंचायतें

**स्थापना** — बिहार में स्थानीय स्वशासन के ढाँचे पर दृष्टिपात करने के फलस्वरूप हम पाते हैं कि देहाती क्षेत्रों (Rural areas) के लिए पाई जानेवाली इन संस्थाओं की शृंखला में सबसे ऊपर जिला-बोर्ड<sup>१</sup> है और सबसे नीचे ग्राम-पंचायतें। लेकिन ग्राम्य स्थानीय स्वशासन की सबसे छोटी इकाई होने पर भी ग्राम-पंचायतों का महत्त्व इस क्षेत्र में पाई जानेवाली सभी संस्थाओं से अधिक है।

बिहार-राज्य में ग्राम-पंचायतों की स्थापना का आधार सन् १९४७ ई० का 'बिहार पंचायतराज अधिनियम' है। यद्यपि बिहार-विधानमंडल ने इस अधिनियम को सन् १९४७ ई० में ही पास कर दिया था, किन्तु इसपर राज्यपाल का हस्ताक्षर १९४८ ई० में हुआ और इसका कार्यान्वयन १९४९ ई० से प्रारम्भ हुआ।

इस अधिनियम के छोड़ानागपुर डिवीजन और सयाल परगना जिले के क्षेत्रों में लागू किये जाने के प्रश्न को लेकर कुछ कानूनी बाधाएँ उठाई गईं जिन्हें दूर करने के लिए सन् १९५७ ई० में बिहार-पंचायतराज (वैलिडेटिंग) ऐक्ट बनाया गया।

'मल्ल' आदि राजबाराजों के समय ग्राम-पंचायतें काफी फलीं और फूलीं। तभी तो सर थॉमस मेडकोक ने कहा है कि प्राचीन भारतवर्ष के पंचायत 'लिटिल रिपब्लिक' (Little Republic) के समान थे।

भारत में ग्राम-पंचायतों का ह्रास तो यहाँ अंगरेजी राज्य की स्थापना के समय से शुरू हुआ। भारत में अपना एक सुदृढ़ और केन्द्रित शासन स्थापित करने के उद्देश्य से हमारे अंगरेज शासकों ने ग्राम-पंचायत को जान बूझकर अश्वेतलना की दृष्टि से देखना शुरू किया और अन्त में उसका नाश करके ही दम लिया। ग्राम-पंचायतों के पुनरुत्थान का मारा श्रेय गांधीजी को ही है। राष्ट्रीय स्वतन्त्रता-संग्राम के सिलसिले में उन्होंने ही ग्राम-पंचायतों की महत्ता की ओर लोगों का ध्यान आकृष्ट कराया और उनके पुनरुद्धार के लिए भगीरथ-प्रयत्न किये। बाद में चलकर जय और जैसे-जैसे कांग्रेस पार्टी के लोगों के हाथों में देश के शासन की धारदार आती गई, तब और तैसे तैसे ग्राम-पंचायतों के जीर्णोद्धार तथा पुनरुत्थान की दिशा में कदम चठाये जाने लगे।

१. १५ सितम्बर, १९५८ ई० से जिला-बोर्ड स्थानीय स्वशासन की इकाई न रहकर सिर्फे स्थानीय शासन की इकाई बन गये हैं। सन् १९६१ ई० के पंचायती राज अधिनियम के मुताबिक जिला-बोर्ड के स्थान पर जिला परिषद् की स्थापना हो रही है।



जून, १९५६ ई० में इस 'बिहार-पंचायतराज अधिनियम' के मूल रूप में बहुत-स सशोधन किये गये। सन् १९५६ ई० के इस व्यापक सशोधन के फलस्वरूप ग्राम-पंचायतों के संगठन आदि के मूल रूप में काफी परिवर्तन हो गये हैं। बिहार की ग्राम-पंचायतों का जो विवरण नीचे दिया जा रहा है, वह सन् १९५६ ई० के सशोधित रूप के आधार पर।

सन् १९५६ ई० के बिहार-पंचायतराज (सशोधन) कानून के अनुसार पंचायतों के कार्यों की देख-रेख के लिए और उन्हें सलाह देने के लिए दो महत्वपूर्ण संस्थाएँ स्थापित की गई हैं—(१) क्षेत्रीय ग्राम-पंचायत परामर्शदात्री समिति (Regional Gram Panchayat Committee); और (२) राज्य ग्राम-पंचायत-परिषद् (State Gram Panchayat Board)। चूँकि इन संस्थाओं को पंचायतों के गठन से परे रखा गया है, अतः, यहाँ उनके सम्बन्ध में विशद वर्णन की कोई आवश्यकता नहीं दीख पड़ती है।

संगठन—पूरे बिहार-राज्य में, सिर्फ ऐसे इलाकों को छोड़कर, जो बिहार और उड़ीसा म्युनिसिपल ऐक्ट, १९२२ की व्यवस्थाओं के अधीन नगरपालिका या अनुसूचित क्षेत्र (Municipality or Notified Area) अथवा कैंटोन्मेंट्स ऐक्ट, १९२४ की व्यवस्थाओं के अधीन छावनी बनाया गया हो या इसके बाद बनाया जा सके, ग्राम-पंचायतों की स्थापना की जा सकती है। ग्राम-पंचायतों की स्थापना राज्य-सरकार द्वारा ही हो सकती है और राज्य-सरकार ही पंचायतों का नाम, क्षेत्र एवं कर्षों और अधिकारों को निश्चित करेगी।

बिहार-पंचायतराज कानून के अनुसार बिहार-सरकार को अधिकार है कि वह प्रत्येक ग्राम या विभिन्न ग्रामों के भागों में अधिसूचना द्वारा ग्राम-पंचायतों की स्थापना कर सके। सरकार यदि उचित समझे तो, सटे हुए कई ग्रामों के समूह के लिए एक ही ग्राम-पंचायत अथवा अनेक टोलों से बने एक ही बड़े ग्राम के लिए एक से अधिक ग्राम-पंचायत स्थापित कर सकेगी। ऐसा करते समय सरकार को यह ध्यान में रखना होगा कि सम्बन्धित गाँवों की अपनी विशिष्टता नष्ट नहीं हो।

राज्य-सरकार को यह भी अधिकार है कि वह किसी स्थापित ग्राम-पंचायत के क्षेत्राधिकार की स्थानीय सीमाओं में किसी बाहरी ग्राम या उस ग्राम के हिस्से को शामिल कर दे या उससे हटाकर अलग कर दे। ऐसे परिवर्तित ग्राम-पंचायतों

के नामों को भी राज्य-सरकार बदल सकती है। लेकिन उपर्युक्त हेर-फेर करने के पहले सरकार विहित रीति से ऐसे हेर-फेर द्वारा प्रभावित इलाके की जनता के विचार मालूम करेगी।

वैस तो बिहार-पंचायतराज कानून, पंचायतों की स्थापना के हेतु गंवों की समुचित आबादी के प्रश्न पर मौन है, लेकिन राज्य-कार्यपालिका ने वर्तमान में ग्राम-पंचायत की स्थापना के लिए उत्तर-बिहार में ५००० और छोटानागपुर के इलाकों में २५०० की औसत जन-संख्या निर्धारित की है। कम-से-कम १००० का आबादी के आधार पर एक ग्राम-पंचायत की स्थापना हो सकती है।

सन् १९५६ ई० के बिहार-पंचायतराज (संशोधन) कानून के अनुसार बिहार की ग्राम-पंचायतों को, प्रथम, द्वितीय और तृतीय नामक तीन वर्गों में बाँट दिया गया है। जिस रीति और सिद्धान्तों के अनुसार पंचायतों का वर्गीकरण किया जायगा, उस सम्बन्ध में राज्य-सरकार द्वारा बनाये गये नियम और किये गये निर्णय ग्राह्यकारी होंगे और उस सम्बन्ध में किसी न्यायालय में प्रश्न नहीं उठाया जा सकता है।

उपर्युक्त तीन वर्गों की पंचायतों के अधिकार और उनके पदाधिकारियों के कार्यकाल में कुछ विभिन्नताएँ निर्धारित की गई हैं, जिनकी चर्चा हम यहाँ अलग से नहीं कर उपर्युक्त स्थान पर ही करेंगे।

सभी ग्राम-पंचायतें, वे किसी भी वर्ग की क्यों न हों, निगम-निकाय (Body Corporate) होती हैं। अर्थात्, उनका अपना स्वतंत्र कानूनी अस्तित्व होता है, उन्हें स्थावर तथा जगम दोनों प्रकार की सम्पत्ति का अधिकार रहता है और वे न्यायालयों में एक पार्टी के रूप में उपस्थित हो सकती हैं।

**ग्राम-पंचायत की सदस्यता**—ग्राम-पंचायत के क्षेत्राधिकार के भीतर मौजूद भवन या भवन के भाग में, ग्राम-पंचायत स्थापित होने की तारीख से, या उस समय से, जब से कोई सदस्य बनने का दावा करे, ठीक पहलेवाले पचास-वर्ष में कुल मिलाकर १८० दिनों तक निवास करनेवाले, सभी वयस्क स्त्री और पुरुष, जो २१ वर्ष की आयु पूरी चुके हों, ग्राम-पंचायत<sup>१</sup> के सदस्य होंगे। ऐसे व्यक्ति ग्राम-पंचायत के आजीवन सदस्य बने रहेंगे। ३० जुलाई,

१ बहुत से लेखकों ने ग्राम-पंचायत के इस स्वरूप को 'ग्राम सभा' कहकर पुकारा है। 'ग्राम-सभा' शब्द का उल्लेख कानून में नहीं रहने के कारण हमने 'ग्राम-पंचायत' शब्द का ही प्रयोग किया है। —लेखक

१९६३ ई० के एक संशोधन के अनुसार राज्य की व्यवस्थापिका सभा के मतदाता अपने क्षेत्र की ग्राम-पंचायत के सदस्य मान लिये जाते हैं। लेकिन यदि कोई उस ग्राम-पंचायत के क्षेत्राधिकार में रहना छोड़ दे या पागल, दिवालिया, अभियुक्त करार दिया जाय या नैतिक दुराचार के लिए दंडित हो, तो उसे ग्राम-पंचायत की सदस्यता में वंचित किया जा सकता है।

प्रत्येक ग्राम-पंचायत के सभी सदस्यों का नाम एक रजिस्टर में दर्ज रहता है और समय-समय पर सदस्यों की इस सूची में उपयुक्त संशोधन होता रहता है।

ग्राम-पंचायत की बैठकें — प्रत्येक ग्राम-पंचायत क्रमशः खरीफ तथा रबी की फसलों के बाद एक वार्षिक तथा एक अर्द्धवार्षिक साधारण बैठक करेगी। इन दो साधारण बैठकों के अलावा ग्राम-पंचायत की असाधारण बैठक, किसी भी समय (१) मुखिया के अपने चाहने पर अथवा (२) ग्राम-पंचायत के कुल सदस्यों के कम-से-कम पंचमाश की माँग पर, मुखिया द्वारा बुलाई जा सकती है। किसी भी बैठक के लिए कुल सदस्य-संख्या का आठवाँ हिस्सा कोरम निश्चित किया गया है।

ग्राम-पंचायत की इन बैठकों में गाँव की व्यवस्था और शासन के हेतु भविष्य में किये जानेवाले कार्यों की प्रस्तावना पर विचार-विमर्श कर कार्यक्रम तैयार किया जाता है। वार्षिक बैठक में प्रत्येक वर्ष के आय-व्यय के व्यौरे (बजट) की स्वीकृति और अर्द्धवार्षिक बैठक में विगत वर्ष के आय-व्यय की जाँच-पड़ताल की जाती है।

ग्राम-पंचायत की इन बैठकों में—जिनके द्वारा गाँव के सभी बालिग स्त्री-पुरुष को, प्रतिवर्ष कम से-कम दो बार, एक जगह जमा होकर अपनी समस्याओं पर दृश्य विचार-विमर्श कर निर्णय लेने का अवसर मिलता है— हम प्राचीन ग्रीस तथा स्विट्जरलैंड के प्रत्यक्ष प्रजातंत्र (Direct Democracy) या अमेरिका के न्यू इंगलैंड (New England) शहर की व्यवस्थाओं का आभास पाते हैं।

### ग्राम-पंचायत का संगठन या स्वरूप

ग्राम-पंचायत के विभिन्न भाग हैं, जिनके निम्नलिखित स्वरूप हैं—

१. ग्राम-सभा
२. मुखिया और उसकी कार्यकारिणी समिति
३. ग्राम-रुचारी
४. ग्राम-रक्षा-वाहिनी

**कार्यपालिका समिति (Executive Committee)**—ग्राम-पंचायत की साधारण या असाधारण बैठकों में लिये गये निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिए एक कार्यपालिका समिति होगी। ग्राम-पंचायत के कार्यपालिका-कार्य यही समिति करेगी। इस समिति का प्रधान मुखिया होगा, जो ग्राम-पंचायत के सदस्यों द्वारा प्रत्यक्ष ढंग में निर्वाचित होगा।

सन् १९५६ ई० के संशोधन के पहले ग्राम-पंचायत की कार्यपालिका समिति में ८ से लेकर १५ सदस्य हो सकते थे और समिति के सभी सदस्यों को मुखिया ही मनोनीत करता था। सन् १९५६ ई० के संशोधन के फलस्वरूप कार्यपालिका समिति के सदस्यों की संख्या निश्चित कर दी गई है। अब इस समिति में मुखिया-सहित कुल ६ सदस्य होंगे—(क) मुखिया, (ख) मुखिया द्वारा मनोनीत चार व्यक्ति और (ग) ग्राम-पंचायत द्वारा निर्वाचित चार व्यक्ति।

मुखिया को समिति के चार सदस्यों को मनोनीत करते समय अनुसूचित जन-जातियों, महिलाओं आदि वर्गों के प्रतिनिधित्व को ध्यान में रखना होगा। ग्राम-पंचायत द्वारा निर्वाचित चार सदस्यों के चुनाव के लिए ग्राम-पंचायत के समूचे क्षेत्र को चार बराबर बाड़ों में बाँटा जायगा और प्रत्येक बाड़ से एक-एक व्यक्ति निर्वाचित होंगे। मुखिया या कार्यपालिका समिति के सदस्य वही व्यक्ति हो सकेंगे, जो भारत के नागरिक हों, २५ वर्ष की उम्र के हों, ग्राम-पंचायत और केन्द्रीय या राज्य-सरकार के अग्रीन वैतनिक पद या लाभ के स्थान पर नहीं हों, और पागल, दिवालिया, अपराधी आदि घोषित नहीं हुए हों, और कोढ़ या यचना से पीड़ित नहीं हों।

विहार-पंचायतराज अधिनियम की मूल धाराओं के अनुसार सभी पंचायतों की कार्यपालिका समिति (मुखिया-सहित) की अवधि तीन वर्षों की होती थी। सन् १९५६ ई० के संशोधित रूप के अनुसार पंचायतों के वर्गीकरण हो जाने के फलस्वरूप प्रथम वर्ग की पंचायतों की कार्यपालिका समिति के सदस्यों का कार्यकाल पाँच वर्ष, द्वितीय वर्ग का चार वर्ष और तृतीय वर्ग का तीन वर्ष होगा। कार्यपालिका समिति के सदस्यगण (मुखिया-सहित) व्यक्तिगत और सामूहिक दोनों रूपों में, कुछ दशाश्वों में पदच्युत किये जा सकते हैं। यदि ग्राम-पंचायत से सम्बन्धित और विहित सरकारी पदाधिकारी, कार्यपालिका-समिति के किसी सदस्य को, बदचार, असाधारण या कर्तव्य-उपेक्षा के कारण, अपदस्थ करने की विफारिश राज्य-सरकार से करे, तो उस सदस्य को अपनी सफाई देने का मौका देने के बाद, राज्य-सरकार उसे समिति की सदस्यता से हटा सकती है।

कार्यपालिका समिति द्वारा अक्षमता, चूक या शक्तियों के दुरुपयोग की दशाओं में, राज्य-सरकार उस समूची समिति को ही रंग या छद्म महीने के लिए क्रियाहीन बना सकती है। ऐसी दशाओं में समूची समिति (मुखिया-सहित) खत्म हो जायगी और नये सिरे से उस समिति का गठन होगा। इस विघटन या क्रियाहीनता की अवधि में उस ग्राम-पंचायत के नायों का देख-रेख सरकारी पदाधिकारी द्वारा, क्षेत्रीय ग्राम-पंचायत सलाहकार-समिति की मदद और सलाह से होगी।

किसी कार्यपालिका समिति के अवधि-काल में ही यदि मुखिया का पद किसी कारण से स्थायी तौर पर खाली हो जाय और उसके स्थान में नया मुखिया निर्वाचित हो, तो उस समिति के उन सदस्यों का (अधिक-से-अधिक ४), जो भूतपूर्व मुखिया द्वारा मनोनीत रहेंगे, पद खाली माना जायगा और उनके बदले में नव-निर्वाचित मुखिया नियुक्ति करेगा।

कार्यपालिका समिति के अवधि-काल में किसी सदस्य के बदले में जो दूसरे नये सदस्य निर्वाचित या मनोनीत होंगे, उनका कार्यकाल पुराने सदस्य की अवधि के शेष अंश तक ही होगा।

कार्यपालिका समिति के सदस्य अपने में से एक सदस्य को उन मुखिया को निर्वाचित करेगा।

कार्यपालिका समिति ग्राम-पंचायत का महत्वपूर्ण अंग होती है। अधिनियम के अनुसार ग्राम-पंचायत को जिन-जिन कामों की जिम्मेदारी मिली है, उनको कार्यान्वित करने का अधिकार और उत्तरदायित्व समिति को ही रहता है। समिति को एक कार्यसेवा-दल सम ठठ करने का भी अधिकार है।

सन् १९५६ ई० के पहले कार्यपालिका समिति मुखिया के हाथों की मूठपुतली होती थी, लेकिन १९५६ ई० के संशोधनों के फलस्वरूप समिति के गठन पर मुखिया का पहले जैसा सर्वाधिकार नहीं रह गया है।

मुखिया — मुखिया ग्राम-पंचायत का प्रधान होता है। ग्राम-पंचायत के सभी सदस्यों द्वारा प्रत्यक्ष रंग से निर्वाचित होने के कारण वह ग्राम-पंचायत का सर्वश्रेष्ठ सम्मान-प्राप्त एवं सर्वोपरि सदस्य होता है। ग्राम-पंचायत की समस्त कार्यवाहिकी शक्तियों का प्रयोग वस्तुतः उसी के द्वारा होता है, तभी तो अधिनियम के अनुसार कार्यपालिका समिति का भी प्रधान उसे ही बनाया गया है।

सन् १९५६ ई० के संशोधन के पहले तक तो मुखिया कार्यपालिका समिति का जन्म-दाता ही होता था, लेकिन अब वह इसके केवल चार सदस्यों को ही मनोनीत कर सकता है। कार्यपालिका समिति के सदस्यों के बीच कामों का बँटवारा मुखिया ही करता है और वही समिति की बैठकों का अध्यक्ष भी करता है।

मुखिया ग्राम-पंचायत का वास्तविक शासक होता है। अधिनियम द्वारा ग्राम-पंचायत को दिये गये अधिकारों का कार्यान्वयन मुखिया अपनी कार्यपालिका समिति के सहयोग से करता है। मुखिया की अनुमति से ही ऐच्छिक कामों को अनिवार्य रूप से ग्राम-पंचायत अपने ऊपर ले सकती है। गाँव में आये हुए राज्य-कर्मचारियों के समक्ष, मुखिया पंचायत का प्रतिनिधित्व करता है। यदि राज्य-कर्मचारियों के कामों में अवगुण पाये जाते हैं, तो उनकी शिकायत राज्य-सरकार के पास मुखिया द्वारा ही की जाती है। मुखिया का यह पुनीत कर्तव्य है कि वह गाँव में शांति एवं सुव्यवस्था कायम रखे। कुछ मामलों में मुखिया कार्यपालिका समिति की राय से क्षुब्धता वसूल सकता है। राज्य-सरकार के कर वसूलने का ठीका, जो पंचायत के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत पड़ता है, कार्यपालिका के सहयोग से मुखिया अपने ऊपर ले सकती है। लेकिन सरकारी कर वसूलने के लिए पंचायत को पारिश्रमिक-मूल्य मिलता है।

भारतवर्ष के राष्ट्रपति के समान मुखिया को कुछ सकटकालीन अधिकार (Emergency Powers) मिले हुए हैं। बिहार-पंचायतराज अधिनियम की २६ वीं धारा में उल्लिखित आग लगना, डकैती होना, बाँवों का टूटना, सक्रामक रोगों का फैलना आदि आकस्मिक घटनाओं का सामना करने के लिए, मुखिया ग्राम-स्वयंसेवक-दल की सहायता से कोई भी काम कर सकता है—नौम, हँजा फैलने पर मुखिया नालियों एवं पोखरों को साफ करने का हुक्म दे सकता है। यदि किसी व्यक्ति ने ऐसी जगह पर मकान बनवा लिया हो, जिससे सार्वजनिक हित को क्षति पहुँचने की आशंका हो तो मुखिया उसको हटवा सकता है। यदि कोई व्यक्ति मुखिया के कामों में बाधा उपस्थित करे तो मुखिया उसको अपनी राह से पलपूर्वक हटा सकता है।

मुखिया को निम्नलिखित दशाओं में अपदस्थ भी किया जा सकता है—

(१) यदि ग्राम-पंचायत, इसी प्रयोजन के लिए विशिष्ट रूप से बुलाई गई, अपनी किसी बैठक में उपास्थित तथा मतदान करनेवाले सदस्यों के बहुमत से उसे पदच्युत करने का प्रस्ताव पास कर दे।

(२) यदि राज्य-सरकार के पास कार्यपालिका समिति के सदस्य कम-से-कम आने दो निहाई बहुमत से मुखिया के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर भेजे।

(३) यदि ग्राम-पंचायत-अध्यक्षी कोई विहित परकारी बदाधिकारी, किसी मुखिया की अयोग्यता, दुर्गचार आदि के कारण सरकार से उसे हटा देने के

सिफारिश करे। इस हालत में अन्तिम निर्णय लेने के पहले सरकार मुखिया को अपनी सफाई देने का मौका देगी और कार्यपालिका समिति को भी राय लेगी।

(४) यदि ग्राम-पंचायतराज (संशोधन) कानून की धारा ७६ क के अनुसार ज़मता, चुक या शक्तियों के दुरुपयोग की दशा में कार्यपालिका समिति भंग या क्रियाहीन कर दी जाय।

जब मुखिया का पद उसके हटाये जाने, पदत्याग, मृत्यु या दूसरे कारण से खाली हो जाय तब दूसरा मुखिया निर्वाचित होगा। नवनिर्वाचित मुखिया भूतपूर्व मुखिया के बचे हुए कार्यकाल के लिए ही मुखिया-पद पर रहेगा न कि पूरी नई अवधि के लिए।

उप-मुखिया—कार्यपालिका समिति के सदस्य अपने में से एक सदस्य को उप-मुखिया भी निर्वाचित करेंगे। उप-मुखिया को मुखिया, कार्यपालिका समिति की सहमति से, अपने सभी या आंशिक कर्तव्यों और शक्तियों को सौंप सकेगा और किसी भी समय वापस भी लौटा सकेगा। मुखिया की अनुपस्थिति में उप-मुखिया मुखिया के सभी दायित्वों को पूरा करेगा और कार्य-भार उठायेगा।

पंचायत-सेवक—प्रत्येक ग्राम-पंचायत के लिए एक पंचायत-सेवक नियुक्त होता है। पंचायत-सेवक एक स्थायी और वैतनिक कर्मचारी होता है और उसकी नियुक्ति राज्य-सरकार द्वारा होती है। वह पंचायत के कार्यालय का सचिव कहला सकता है; क्योंकि पंचायत-कार्यालय के कागज-पत्रों की सुरक्षित रखने की जिम्मेवारी उसी पर रहती है। वह प्रत्येक वर्ष के प्रारंभ में पंचायत के अनुमानित कार्यों की योजना बनाकर ग्राम-पंचायत की कार्यपालिका समिति के सामने रखता है। पंचायत-सेवक कार्यपालिका समिति के निर्णयों को कार्य-रूप में परिणत करता है। एक तरफ वह कार्यपालिका के सलाहकार के रूप में प्रमुख प्रशासकीय सहायक है, तो दूसरी तरफ वह राज्य-सरकार का एजेंट है। यदि विहित प्राधिकारी के आदेश देने के बाद भी कार्यपालिका समिति कोई योजना या कार्य नियत समय में कार्यान्वित करने में असमर्थ पाई जायगी, तो वैसी दशा में वह विहित प्राधिकारी पंचायत-सेवक या सहायक पंचायत सेवक के द्वारा पंचायत के तर्ज से करा सकेगा।

पंचायत-सेवक की बहाली हो जाने पर उसे आठ सप्ताह का प्रशिक्षण (Training) लेना पड़ता है। इसके लिए राँची में एक स्थायी प्रशिक्षण-विद्यालय की व्यवस्था सरकार द्वारा की गई है। इन आठ सप्ताहों के अन्दर पंचायत-सेवक को

पशु-पालन, कृषि, ग्राम-पुनर्निर्माण, जन-स्वास्थ्य, कम्योस्ट खाद बनाने, नाली एवं पालाना बनाने आदि की शिक्षा दी जाती है।

**ग्राम-रक्षा-दल**—ग्राम-पंचायतराज अधिनियम की २६वीं धारा के अनुसार एत्येक ग्राम-पंचायत को अपनी सीमा के भीतर सार्वजनिक अप्रम-चैन बनावे रखने के लिए तथा ग्राम पहरा और आकस्मिक घटनाओं (अगलगी, चोरी-डकैती आदि) का सामना करने के लिए एक ग्राम-रक्षा-दल का संगठन करना पड़ता है। गाँव के १८ से ३० वर्षों तक के सभी योग्य पुरुष इस दल के सदस्य होंगे। इस दल का संगठन पंचायत में आत्मनिर्भरता तथा स्वावलम्बन की भावना को जन्म देता है। यह दल एक मुख्य पदाधिकारी (Chief Officer) के अधीन रहता है, जिसकी नियुक्ति मुख्या करता है। मुखिया को गाँव में शांति-व्यवस्था कायम रखने में सहायता पहुँचाना इस दल का मुख्य कार्य होता है। साथ ही इस दल का यह भी कर्तव्य है कि संकटकालीन अवस्थाओं—जैसे आग लगने, डकैती होने, बाँधों के टूटने, सक्रामक रोगों के फैलने आदि के समय लोगों की सहायता करे। दल के मुख्य पदाधिकारी को गाँव के भीतर घटनेवाली आकस्मिक घटनाओं की जड़ तथा बजहों का पता लगाकर उसकी सूचना सब डिविजनल मैजिस्ट्रेट को देनी पड़ती है। इस रिपोर्ट की एक कौपी उसे मुखिया को मेजनी होगी। मुख्य पदाधिकारी को अपने कामों में चतुर बनाने के लिए राज्य-सरकार ने उसे प्रशिक्षण देने का प्रयत्न किया है। विकट संकट के समय एक पंचायत के ग्राम-रक्षा-दल को दूसरी पंचायतों की सहायता भी करनी होती है। ऐसे दलों के निर्माण भारत में अनिवार्य सैनिक शिक्षा की प्रणाली के नहीं होने की वमी को पूरा करते हैं। बिहार-सरकार ने हाल ही में पंचायत-पुलिस-व्यवस्था जारी करने का निश्चय किया है। शाहाबाद जिले के हाजीपुर तथा मुंगेर जिले के धगरिया नामक ग्रामों की दो ग्राम-पंचायतें इस पंचायत-पुलिस-व्यवस्था के लिए चुनी गई हैं।

**ग्राम-कचहरी**<sup>१</sup> —ग्राम-पंचायतों की तीसरी संस्था को ग्राम-कचहरी या ग्राम-अदालत कहा जाता है। बिहार ग्राम-पंचायतराज (सशोधन) कानून के अनुसार ग्राम-कचहरी में अब ६ पंच होते हैं। इनमें एक सरपंच और ८ पंच कहलाते हैं। सरपंच ग्राम-पंचायत के सदस्यों द्वारा निर्वाचित होता है। अन्य ८ पंचों में से ४ का निर्वाचन भी ग्राम-पंचायत के सदस्यों द्वारा ही होता है। शेष ४ पंचों का

१ ग्राम-कचहरी का विस्तृत वर्णन इसी अध्याय में आगे चलकर किया गया है।



मनोनयन चार निर्वाचित पंचों, सरपंच और कार्यपालिका समिति के सभी निर्वाचित सदस्यों (मुखिया को छोड़कर) की संयुक्त बैठक द्वारा होता है। सरपंच और अन्य पंचों का कार्यकाल प्रथम, द्वितीय और तृतीय वर्ग की पंचायतों के लिए क्रमशः ५, ४ और ३ वर्षों का होगा।

**ग्राम-पंचायत के कार्य** — ग्राम-पंचायत के कार्यों को हम दो भागों में विभक्त कर सकते हैं (१)—अनिवार्य और (२) ऐच्छिक। अनिवार्य कार्य का सम्पादन पंचायत को आवश्यक रूप से करना ही पड़ता है, परन्तु ऐच्छिक कार्य उस हालत में पंचायत अपने ऊपर लेती है, जब कि पंचायत और कार्यपालिका समिति श्रुमत से ऐसी इच्छा प्रकट करे।

**अनिवार्य कार्य** — ग्राम-पंचायत के अनिवार्य कामों में १२ विषयों का उल्लेख है, जिनमें स्वास्थ्य सुधार और मल-मूत्र की सफाई, चिकित्सा-साहाय्य तथा प्राथमिक सहायता, महामारी और संक्रामक रोगों का नियंत्रण, अगल, आग, चोरी-डकैती के विरुद्ध व्यवस्था करना, राज्य-सरकार की ग्रामविकास-योजनाओं को मार्गान्वित करना, सिंचाई की व्यवस्था करना, चरागाह, कब्र, श्मशान का जमीन का प्रबंध करना आदि प्रमुख हैं।

**ऐच्छिक कार्य** — ऐच्छिक कामों में २८ काम शामिल हैं, जिनमें प्राथमिक-शिक्षा का प्रबंध करना, पुस्तकालयों की स्थापना करना; मातृ तथा शिशु-कल्याण-केन्द्र खोलना, कृषि-उद्योग एवं व्यवसाय के विकास में सहायता करना; जानवरों की नस्ल सुधारना, गलियों में रोशनी का प्रबंध करना; जन्म-मृत्यु और विवाह की रजिस्ट्री करवाना, मनोरंजन के साधनों की व्यवस्था करना, पागल कुत्तों को खतम करना, खतरनाक व्यापारों को रोकना, घरों का निर्माण योजना के अनुसार करवाना; धर्मशाला एवं सराय की व्यवस्था करना, सामूहिक खेती को बढ़ावा देना आदि महत्वपूर्ण काम हैं। पंचायतराज-अधिनियम की १८वीं धारा में कहा गया है कि दो या दो से अधिक ग्राम-पंचायतें मिलकर संयुक्त आयुर्वेदिक या होमियोपैथिक या एलोपैथिक या यूनानी अस्पताल खोल सकती हैं।

उपर्युक्त कार्यों के अलावा अन्य कार्य भी राज्य-सरकार पंचायतों को दे सकती है। १९५६ के संशोधन के अनुसार जंगलों की सुरक्षा का दायित्व भी इन्हें ही सौंपा गया है। साथ ही सबको के निर्माण और सिंचाई के लिए नाले आदि के निर्माण का भी काम सौंपा गया है। कहीं-कहीं पंचायतों को मालगुजारी वसूलने का भी काम दिया गया है।

ग्राम-पंचायतों के उपयुक्त कामों के विवरण को देखकर कोई भी कह सकता है कि ग्राम-पंचायत का कार्य बहुत बृहत् है। ग्राम-पंचायत के ऊपर इतना ज्यादा कार्य-भार सौंपने में यह रहस्य छिपा है कि ग्राम पंचायत को आत्मनिर्भर ( Self-sufficient ) बनाया जाय, क्योंकि हमारे सविधान-निर्माताओं का सदा यही उद्देश्य रहा है कि भारतीय प्रजातंत्र की आधारशिला ग्राम पंचायत ही।

ग्राम-पंचायत की आय के साधन—ग्राम-पंचायत को अपने कार्यों के सम्पादन के लिए पर्याप्त धन की आवश्यकता है। अतः ग्राम-पंचायतों को ग्राम-पञ्च के कुछ साधन उपलब्ध कराये गये हैं। इन साधनों में (१) कर, (२) प्रान्तीय सरकार द्वारा अनुदान, (३) जिला बोर्ड द्वारा मदद आदि मुख्य हैं।

कर—विहार की ग्राम पंचायतों को दो प्रकार के कर लगाने का अधिकार प्राप्त है—(१) अनिवार्य कर और (२) अनुपूरक कर। अनिवार्य कर वह नगद कर होगा, जो पंचायत के क्षेत्राधिकार की स्थानीय सीमाओं के भीतर अव्यक्त सम्पत्ति के स्वामियों पर लगाया जायगा। सन् १९५६ ई० के संशोधन के पहले गाँव के सभी १८ से ५० वर्ष तक के स्वस्थ और समर्थ पुरुषों से वर्ष में ४८ पटों का अनिवार्य भ्रम, कर या उसके बदले में उचित मजदूरी की रकम ली जाती थी।

अनुपूरक कर के अन्तर्गत गाँव में विक्रेताओं के दानवर्गों की राजस्वी पीस, यदि पंचायत जल, पाखाना, नाली, रोशनी की व्यवस्था करती है, तो जल-कर, पाखाना-कर, नाली-कर, रोशनी-कर, सवारी-कर, तीर्थकर, पथकर, कुपि छोड़कर अन्य व्यवसायों पर पेशा-कर, पंचायत के अन्दर पड़नेवाले बाजारों एवं हाटों के सामानों की विक्री पर कर, दलालों, एजेंटों पर लाइसेन्स-फीस आदि में हुई आमदनी प्रमुख हैं। पन्चत, यदि जिला-बोर्ड उपयुक्त कर पहले लगा चुका है, तो ग्राम-पंचायतें वे कर नहीं लगा सकती हैं। ग्राम-पंचायत की कार्यपालिका समिति राज्य-सरकार या विहित प्राधिकारी को रिपोर्ट कर किसी संकट के समय संकट-कर भी तबतक के लिए लगा सकती है जब तक की मंजूरी इसे प्राप्त हो।

साथ ही, बुरे दिनों ( बाढ़, प्राकृतिक प्रकोप आदि ) में, विहित प्राधिकारी की सहमति से, कार्यपालिका समिति उपयुक्त सभी या किन्हीं करों के पूरे या उनके अंश की छूट दे सकेगी।

सरकारी अनुदान —राज्य सरकार द्वारा दिया हुआ अनुदान भी पंचायत की आय का महत्वपूर्ण साधन है। पंचायत की आय का आधे से अधिक हिस्सा सरकारी

अनुदान द्वारा पूरा किया जाता है। जिला-बोर्ड भी पंचायतों को गाँव की विकास-योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए निश्चित रुकम की सहायता करता है। इसके अलावा पंचायत क क्षेत्राधिकार में सरकार द्वारा लगाये जानेवाले करों की वसूली का भार पंचायत अपने ऊपर लेकर कुल्ल पारिश्रमिक आय इकट्ठा कर सकती है। बिहार की ग्राम-पंचायत इस प्रकार के सरकारी कर वसूलने का भार अपने ऊपर धीरे-धीरे ले रही है।

## ग्राम-कचहरी

प्रत्येक ग्राम-पंचायत अपने ऊपर सँपे गये न्याय-सम्बन्धी कार्यों का पालन करने के लिए एक ग्राम-कचहरी या ग्राम-अदालत की स्थापना करती है। अर्थात्, ग्राम-कचहरी ग्राम-पंचायत की न्यायपालिका होती है। बिहार-राज्य में ग्राम-पंचायत की कार्यपालिका और न्यायपालिका को एक दूसरे से अलग रखा गया है। मुखिया या कार्यपालिका समिति के अन्य कोई भी सदस्य ग्राम-कचहरी के सदस्य नहीं हो सकते हैं। इस प्रकार हम ग्राम-कचहरी को एक स्वतंत्र ग्राम-न्यायपालिका कह सकते हैं।

संगठन — बिहार ग्राम-पंचायतराज (संशोधन) कानून के अनुसार हर प्रत्येक ग्राम-कचहरी में ६ सदस्य यानी पंच होते हैं। इनमें एक सरपंच और ५ पंच कहलाते हैं। सरपंच ग्राम-पंचायत के सभी सदस्यों द्वारा प्रत्यक्ष ढंग से निर्वाचित होता है। अन्य ८ पंचों में से ४ पंचों का निर्वाचन भी ग्राम-पंचायत के सदस्यों द्वारा होगा। शेष ४ पंच; सरपंच, ४ निर्वाचित पंच और मुखिया की छोटी न्यायपालिका समिति के सभी निर्वाचित सदस्यों की एक संयुक्त बैठक द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। पंचों के निर्वाचन या मनोनयन में, पिछड़े वर्ग के प्रतिनिधित्व के लिए, उन वर्गों की जनसंख्या के अनुपात में स्थान सुरक्षित रखा जायगा। सरपंच और पंचों का कार्यकाल प्रथम, द्वितीय और तृतीय वर्ग की पंचायतों के लिए क्रमशः ५, ४ और ३ वर्षों का होगा।

सन् १९५६ ई० के संशोधन के पूर्व ग्राम-कचहरी में १५ सदस्य होते थे और वे सभी ग्राम-पंचायत द्वारा ३ वर्षों की अवधि के लिए निर्वाचित होते थे। ये पंच ही अपने में से एक को सरपंच चुनते थे।

सरपंच ग्राम-कचहरी का अध्यक्ष होगा। मुकदमों को दर्ज करना तथा मुकदमे के दोनों पक्षों के लोगों और गवाहों को कचहरी के सम्मुख लाने की व्यवस्था करना उसी

का काम होता है। सन् १९२६ ई० के संशोधन के अनुसार, ग्राम-क्वचरी के पंच अपने बीच में एक उप-सरपंच को निर्वाचित कर लेते हैं। सरपंच की अनुपस्थिति या अयोग्यता की दशा में उप-सरपंच ही उसका कार्यभार संभालता है।

राज्य-सरकार क्षेत्रीय ग्राम-पंचायत सलाहकार-समिति की सिफारिश पर अयोग्यता, ब्यभिचार और उत्तरदायित्व में विफल रहने के आधार पर सरपंच, उप-सरपंच या पंच को हटा सकेगी। लेकिन ऐसा करने के पहले उसे अपनी सफाई देने का मौका दिया जायगा। सरकार, पंचों की कुल संख्या के कम-से-कम दो-तिहाई बहुमत से पंच या सरपंच के विरुद्ध पास किये गये अविश्वास के प्रस्ताव के आधार पर भी उन्हें पदच्युत कर सकती है। सरपंच, उप-सरपंच या पंच मुखिया को लिखित सूचना देकर पदस्थाग कर सकते हैं, लेकिन उसकी स्वीकृति कार्यपालिका समिति देगी।

कोई भी पंच, उप-सरपंच या सरपंच अपने पद से हटाये जाने पर, हटाये जाने की तारीख से पाँच वर्षों की अवधि के भीतर, मुखिया, उप-मुखिया या कार्यपालिका समिति के सदस्य के रूप में पुनः निर्वाचित या पुनः नियुक्ति के योग्य नहीं होंगे।

सरपंच, उप-सरपंच या पंच, ग्राम-क्वचरी की ऐसी किसी कार्यवाही में, जिसमें व्यक्तिगत रूप से उनका हित जुड़ा हुआ हो, भाग नहीं लेगा।

**अधिकार** —ग्राम-क्वचरी को फौजदारी और दीवानी दोनों तरह के मुकदमों को देखने का अधिकार है। फौजदारी मामलों के अन्तर्गत उसे भारतीय पेनल कोड की कुछ खास धाराओं के अन्तर्गत (एक तृतीय श्रेणी के मैजिस्ट्रेट का अधिकार-सीमा तक) ही मुकदमा देखने का अधिकार है। फौजदारी मुकदमों में प्रथम और द्वितीय वर्ग की ग्राम-क्वचरी को अधिक-से-अधिक १०० रु० तक जुर्माना और एक माह की साधारण कैद देने का अधिकार है। तृतीय वर्ग की क्वचरी अधिक-से-अधिक ५० रु० जुर्माना या ७ दिनों की साधारण कैद की सजा दे सकती है। १०० रु० से लेकर ५०० रु० तक के दीवानी मुकदमों में ग्राम-क्वचरी को क्षेत्राधिकार में आ सकते हैं—प्रथम वर्ग की क्वचरी को ५०० रु० तक, द्वितीय वर्ग की क्वचरी को २०० रु० तक और तृतीय वर्ग की क्वचरी को सिर्फ १०० रु० तक की लागत की नालिश सुनने का अधिकार है। ग्राम-क्वचरी अगर अपने निर्णयों को खुद नहीं लागू कर सके तो उन्हें अपने क्षेत्र के सुनिष्ठ के सुपुर्द कर सकते हैं।

**कार्य-पद्धति** —ग्राम-कचहरी में प्रत्येक मुकदमे की सुनवाई पंच पंचो (सरपच-सहित) के बेंच के द्वारा होती है। इस बेंच में (क) सरपंच, (ख) सरपंच के द्वारा मनोनीत २ पंच और (ग) मुकदमे के दोनों पक्षों के एक-एक प्रतिनिधि, अर्थात् २ और पंच (कुल मिलाकर ५ पंच) रहते हैं। अगर कोई पक्ष अपनी ओर का पंच नहीं चुने तो सरपंच को उस पक्ष के लिए एक पंच चुन देने का अधिकार है। यदि किसी मुकदमे में पंच या सरपंच व्यक्तिगत रूप से सम्बन्धित हों तो उनके बदले दूसरे पंच उस मुकदमे की सुनवाई करेंगे।

कचहरी के समस्त लाये गये मुकदमों में समझौता कराने की कोशिश करना पंचों का प्रथम कर्तव्य होगा। सुलह कराने की कोशिश व्यर्थ हो जाने पर मुकदमे की उचित कार्रवाई की जाती है। पंचों का निर्णय, जो लिखित होगा, बहुमत से होगा।

उपयुक्त बेंच के फैसलों की अपील एक महीने के अन्दर ग्राम-कचहरी की पूरी बेंच (६ पंचों) के समक्ष हो सकती है। साधारण स्थिति में पूरी बेंच का फैसला अन्तिम फैसला होता है। विशेष स्थिति में पूरी बेंच के फैसलों के विरुद्ध कौजदारी मामलों के लिए एस० डी० ओ० और दीवानी मामलों के लिए सुन्विक्त की अदालत में अपील की जा सकेगी।

ग्राम-कचहरी में किसी भी कानूनी पेशेवाले व्यक्ति को बहस करने का अधिकार नहीं है, किन्तु सम्बन्धित कानून के अनुसार कैद की सजा पानेवाला व्यक्ति वकील से सलाह ले सकता है और उसे अपनी रक्षा करने के लिए नियुक्त कर सकता है।

## राजकीय नियंत्रण

ग्राम-पंचायतों के अनुचित कार्यकरण के लिए कुछ बाह्य नियंत्रण की अत्यन्त आवश्यकता है। ग्रामीण जीवन का सम्पूर्ण राष्ट्रीय जीवन ने भी है। ऐसी हालत में ग्राम पंचायत पर नियंत्रण रखना इसलिए आवश्यक है कि ग्रामीण जीवन निन्दनीय न हो जाय और राष्ट्रीय तथा ग्रामीण कल्याण के बीच प्रतिस्पर्धा की भावना न जन्म ले ले। बिहार की ग्राम पंचायतों पर दोहरा नियंत्रण करने की प्रथा अपनाई गई है। पहला, राज्य-सरकार के द्वारा और दूसरा, जिला-बोर्ड के द्वारा।

राज्य सरकार ने सन् १९५३ ई० में एक ग्राम-पंचायत-विभाग की स्थापना की है, जिसमें एक मंत्री और एक उपमंत्री रहते हैं। इस विभाग का स्थायी अधिकारी

निदेशक ( Director ) कहलाता है । ग्राम-रत्ना दलों की देखभाल करने के लिए एक राज्य-आयोजक ( State Organizer ) को नियुक्त किया गया है । प्रत्येक जिले में ग्राम-पंचायत-अफसर तथा प्रत्येक सर्गडिवीजन में ग्राम-पर्यवेक्षक ( Supervisor ) को नियुक्त किया गया है । जिलाधीश एवं जिला-जज पंचायत के आवश्यक कामजात का निरीक्षण कर सकते हैं । पंचायत के दिन-प्रति-दिन के कामों का नियंत्रण पंचायत-सेवक, जो सरकार के प्रति वफादार है, करता है । ग्राम पंचायत-सम्बन्धी नियम, उपनियम बनाने तथा उनमें संशोधन करने का अधिकार राज्य-सरकार को प्राप्त है । मुखिया का निर्वाचन करने की शक्ति निश्चित करना, पंचायत के आय-कर की जाँच-पड़ताल करना आदि सरकार के अधिकार में है ।

राज्य ग्राम-पंचायत बोर्ड — सन् १९५६ ई० के संशोधन के आधार पर, राज्य-स्तर पर एक और संस्था स्थापित की गई है, जिसे राज्य ग्राम-पंचायत बोर्ड ( State Gram-Panchayat Board ) कहा गया है । इस बोर्ड का काम होता है कि वह पंचायत-सम्बन्धी सभी विषयों पर राज्य-सरकार को नीतिनिर्धारित करने में सलाह दे और पंचायतों के कार्यों की प्रगति की जाँच करे या सरकार द्वारा सौंपे गये अन्य विषयों पर विचार-विमर्श करे ।

राजकीय नियंत्रण के अतिरिक्त जिला बोर्ड भी ग्राम पंचायत पर अपना नियंत्रण रखता है । प्रत्येक जिला-बोर्ड एक ग्राम पंचायत-समिति नियुक्ति करता है, जिसमें जिले के स्वास्थ्य-पदाधिकारी तथा जिला-अभियन्ता ( Engineer ) तथा बोर्ड के अधिक से-अधिक ३ सदस्य रहते हैं । पांच सौ रुपये से अधिक खर्च होनेवाली योजना को अपने हाथ में लेने के लिए ग्राम-पंचायत को ग्राम-पंचायत समिति की अनुमति लेनी पड़ती है । जिला-बोर्ड किसी काम का भार ग्राम-पंचायत पर सौंप सकता है और ऐसे कामों का सम्पादन ग्राम-पंचायत जिला-बोर्ड के एजेण्ट के रूप में करती है । जिला-बोर्ड को ग्रामीण स्वास्थ्य की रक्षा एवं समुद्धि के लिए नियम अध्यापन उपनियम बनाने का अधिकार है । ग्राम-पंचायत द्वारा लोकरू-निर्माण एवं जन-स्वास्थ्य-सम्बन्धी कार्यों को करने के लिए जिला-बोर्ड की स्वीकृति आवश्यक है । इसके अलावा जिला-बोर्ड ग्राम-पंचायत के आवश्यक कामजात या दस्तावेज की जाँच-पड़ताल कर सकता है ।

क्षेत्रीय ग्राम-पंचायत परामर्शदात्री समिति ( Regional Gram Panchayat Advisory Committee ) — सन् १९५६ ई० संशोधन के अनुसार

एक क्षेत्रीय ग्राम-पंचायत परामर्शदात्री समिति को भी व्यवस्था की गई है। ग्राम-पंचायतों को विभिन्न मामलों में सलाह देना, पंचायत के कार्यों की देखरेख करना तथा गाँवों की योजना के बारे में सलाह देना आदि इस समिति के कार्य होंगे।

## ग्राम-पंचायत के कार्यकरण

विगत बारह वर्षों में बिहार की ग्राम-पंचायतों के कार्यकरण पर ध्यान देने से हम पाते हैं कि इसका रेकॉर्ड (Record) बहुत अच्छा नहीं रहा है। इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता है कि हमारे राज्य की कुछ पंचायतों ने बहुत ही प्रशंसनीय कार्य किये हैं, लेकिन अधिकांश पंचायतों का इतिहास असफलता और अयोग्यता की कहानी रहा है। कहीं-कहीं तो पंचायत के मामलों को लेकर आपस में भार-पीट, खून-खराबी तक हो गई है। ग्राम-पंचायतें, राजनीतिक, आतीय तथा अन्य सकीर्ण गुटबन्धियों का अखाड़ा बन गई हैं। ग्राम-कचहरी भी पक्षपात का घर बन गई है। कहीं-कहीं मुखिया लोग ढकैती करते या गाँजा-भोग चुराकर ले जाते हुए पकड़े हैं।

ग्राम-पंचायत के कार्यकरण के उपर्युक्त दोषों की जड़ में ग्राम-पंचायत का अपना दोष नहीं, बरन् बाहरी वातावरण का है, जिसमें ग्राम-पंचायत अपने को पाती है। इन दोषों का उत्तरदायित्व तो गाँव में बसनेवाले लोगों की अशिक्षा, पुरानी परम्पराएँ, गरीबी आदि पर है। ग्रामवासियों में राजनीतिक शिक्षा और चेतना तथा कृतव्यपरायणता की कमी के कारण ये सब दोष पाये जाते हैं। लेकिन कुछ अंशों में पंचायत का अपना संगठन और शासन भी दोषपूर्ण है। हम उनकी चर्चा नीचे करेंगे—

ग्राम-पंचायत के शासन में दोष—ग्राम-पंचायत के संगठन में भी हम काफी दोष पाते हैं। सर्वप्रथम पंचायत के क्षेत्र-सम्बन्धी नियम दोषपूर्ण हैं। उत्तर-बिहार में यदि किसी गाँव की आबादी ५००० से ज्यादा है, तो उस गाँव का विभाजन करके एक से अधिक ग्राम-पंचायत की स्थापना की जाती है। और, यदि किसी गाँव की आबादी ५००० की नहीं है, तो दो-चार गाँवों को मिलाकर एक पंचायत की स्थापना की जाती है। यह प्रणाली दोषपूर्ण है; क्योंकि दो-चार गाँवों को मिलाकर एक पंचायत कायम करने से गाँवों की अपनी खासियत (Peculiarity) नष्ट हो जाती है। इसी तरह एक ही गाँव में दो या दो से अधिक पंचायतों की स्थापना करने से प्रतिद्वन्द्विता की भावना बढ़ती है एवं ग्रामीण जनता में अपनत्व या एकता की भावना नहीं बनती है। बलबन्त राय मेहता-कमिटी ने भी यह आरोप लगाया है कि एक गाँव में दो या दो से अधिक पंचायत कायम करने अथवा दो-चार गाँवों

को मिलाकर एक पंचायत कायम करने से ग्राम-विकास-योजना का समुचित सम्पादन नहीं हो सकता है और एक गाँव के व्यक्ति-दूसरे गाँव के व्यक्ति से घृणा करने लगते हैं। सन् १९५६ ई० के संशोधन के अनुसार जो प्रथम, द्वितीय और तृतीय वर्गों में पंचायतों का वर्गीकरण किया गया है, उससे तो प्रतिद्वन्द्विता की भावना और भी बढ़ेगी।

ग्राम मतदान द्वारा मुखिया का निर्वाचन संतोषप्रद है। फिर भी, मुखिया केवल अपनी ही पार्टी की स्वार्थ-साधना में लगे रहते हैं। कोई खास योग्यता निर्धारित नहीं होने तथा पंचायत में गन्दी राजनीति का समावेश होने से अयोग्य व्यक्ति मुखिया बन जाते हैं। ऐसा देखा गया है कि ग्राम-रजदाल से मुखिया ग्राम जनता की सहायता न कर केवल अपने घर का काम करवाते हैं और अपने प्रतिद्वन्द्वी को सताते हैं। यही कारण है कि कितने मुखिया जेल की हवा खा चुके हैं। इन दोनों के अतिरिक्त मुखिया को ग्राम-पंचायत की बैठकों में साधारण बहुमत से पदच्युत करने की प्रणाली दीपपूर्ण है; क्योंकि मुखिया किसी भी समय अपने विरोधी दल का शिकार बन सकता है।

पंचायत-सेवक की योग्यता के अनुसार उसपर कामों का भार अत्यधिक है। एक साधारण योग्यतावाले व्यक्ति से सम्पोस्ट खाद बनाना, जन स्वास्थ्य की देख-भाल करना, माली एवं पाखाना बनवाना आदि कार्यभार, वेब्स आठ सप्ताह के शिन्ध्या से, नहीं सँभल सकता है। इसके अलावा पंचायत-सेवक का वेतन भी बहुत कम है, जिससे उसने अपने कामों में पूरी अभिरुचि नहीं होती है।

पुनः ग्राम-पंचायत अत्यधिक कार्यभार से दबी हुई है, जब कि इसकी आय के साधन बहुत ही कम हैं। पंचायत के कुछ आवश्यक काम ऐसे हैं, जिन्हें प्रांतीय सरकार क्या, केन्द्रीय सरकार भी आसानी से कार्यान्वित नहीं कर सकती है—जैसे ठकास एवं संक्रामक रोगों को रोकना, सिंचाई का प्रबन्ध करना आदि। ऐसी परिस्थिति में पंचायत के ऊपर इन कार्यों को सौंपना आदर्शवाद (Idealism) की कुहाई देना है। जब पंचायत अपने अनिवार्य कामों को नहीं सँभाल सकती है, तब ऐच्छिक कामों की इतनी लम्बी सूची बनाने का कोई अर्थ नहीं है।

ग्राम-पंचायत की अर्थ-व्यवस्था भी संतोषजनक नहीं है। पंचायतों की आमदनी के साधन पर्याप्त नहीं हैं। साथ ही जो साधन उपलब्ध हैं, उनका भी पूरा उपयोग नहीं हो पाता है। कर्तों को वसूली उचित ढंग से नहीं हो पाती है; क्योंकि मुखिया को पुनर्निर्वाचन और पदच्युत किये जा सकने का सदैव डर बना रहता है।



जहाँ तक पंचायत की कचहरी की कार्यवाही का सवाल है, ग्राम कचहरी में भी दलबन्दी का प्रभाव बहुत जोर से जम गया है। फैसेले पञ्चायतपूर्ण होते हैं। यही कारण है कि ग्राम-कचहरी के फैसेले की अधिकांश अपीलें में ग्राम-कचहरी के विपरीत फैसेले दिये जाते हैं। निर्वाचितन्यायपालिका ने पूर्ण नियन्त्रिता की उम्मीद करना बेकार आदर्शवाद है। इसका एक कारण यह भी हो सकता है कि सरपंच या पंच निर्वाचित होने के लिए कोई निष्पक्ष योग्यता नहीं रखी गई है। अन्त में हम यह कह सकते हैं कि ग्राम-कचहरी के अधिकांश फैसेलों की अपील एस० डी० ओ० एच मुनिफ के कोर्ट में होने में ग्राम-कचहरी की सक्रियता की भावना नष्ट हो जाती है। ग्राम-कचहरी यह सोचती है कि आखिर उसके फैसलों की अपील होगी ही, अतः फैसेला देने में काफी छानबीन की क्या आवश्यकता है ?

ग्राम-पंचायतों पर राजकीय नियंत्रण की अधिक मात्रा में बाधा जाता है। मन् १६५६ ई० के संशोधन के बाद में तो राजकीय नियंत्रण की लंजीर और भी कस दी गई है। राज्य-पंचायत-बोर्ड और क्षेत्रीय परामर्शदात्री समिति, ये दो नई संस्थाएँ भी बन गई हैं।

ग्राम पंचायतों पर राजकीय नियंत्रण का होना तो आवश्यक भी माना जा सकता है, परन्तु जिला-बोर्ड का नियंत्रण हानिकारक ही सिद्ध हुआ है। डॉ० जॉन्सन का कहना है कि ग्राम-पंचायत और जिला-बोर्ड के कार्य के समान रहने के कारण ग्राम-पंचायत पर जिला-बोर्ड का नियंत्रण विनाशात्मक एवं नकारात्मक नाबित हुआ है। ग्राम-पंचायत को स्वायत्त शासन की सफल इकाई बनाने का प्रयत्न जिला-बोर्ड के लिए असम्भव है। राजकीय नियंत्रण के तरीके भी कुछ दोषपूर्ण हैं। जिले में एक पंचायत-अफसर सभी पंचायतों की देख-भाल समुचित रूप में नहीं कर सकता है। राजकीय पदाधिकारी, जो 'प्रसार-सेवा-एजेंसी' (National Extension Service) एवं 'सामुदायिक योजना' (Community Project) के फलस्वरूप ग्राम-पंचायत के विकास एवं समृद्धि के लिए बहाल किये गये हैं, वे भी श्रीनेहरू के शब्दों में 'साहबी मनोवृत्ति' (Collar Mentality) वाले रहे हैं, उन्हें ग्रामीण अवस्थाओं का कुछ भी ज्ञान नहीं रहता है। तुरन्त बोलें छोड़कर प्रतियोगिता की परीक्षा में सफलता प्राप्त हुए अफसर ग्रामीण हालात सहि-सही नहीं समझ सकते हैं।

सन् १९५६ ई० के संशोधन के अनुसार अब कार्यपालिका समिति पर मुखिया का वह प्रभाव नहीं रहा, जो पहले था। यदि मुखिया और समिति के चारनिर्वाचित सदस्यों के बीच मतभेद रहा तो पंचायत के कार्यकरण में और भी गतिरोध और अमरुतता मिलेगी।

**दोषों को दूर करने का सुझाव**—जहाँ तक ग्राम-पंचायत के क्षेत्र-सम्बन्धी दोष को दूर करने का प्रश्न है, राज्य की कार्यपालिका को पंचायत का निर्माण करते समय यह ध्यान रखना चाहिए कि गाँवों की अपनी खासियत न नष्ट हो जाय। बनवन्त राय मेहता-कमिटि ने भी यह सुझाव किया है कि पंचायत की स्थापना करने में ग्रामवासियों की आत्मीयता-भावना को अद्वुष्ट बनाये रखने का प्रयत्न किया जाय। अतः एक गाँव में दो या दो से अधिक अथवा दो-चार गाँवों को मिश्रकर एक ग्राम-पंचायत की स्थापना न हो। ऐसी परिस्थितियों में हम मद्रास की ग्राम-पंचायत की निर्माण-प्रणाली अपना सकते हैं। मद्रास में ५००० से १०००० तक और ५०० से ५००० तक आबादीवाले गाँवों में एक-एक पंचायत की स्थापना हाती है।

पंचायत के मुखिया होने के लिए कोई निश्चित योग्यता रख दी जाय, ताकि अयोग्य व्यक्ति न चुने जायें। साधारण बहुमत से नहीं, बल्कि पूर्ण (Absolute) बहुमत से मुखिया को पदच्युत किया जाय। ग्राम-पंचायत को दलबन्दी का झगड़ा नहीं बनाया जाय। मुखिया ग्राम-रक्षादल की सहायता ग्राम जनता के हित के लिए ही ले। ग्राम-रक्षादल साथी एष पथ-प्रदर्शक का काम करे।

पंचायत-सेवक के ऊपर कार्यभार उतनी ही मात्रा में ठोपा जाय, जो उसकी योग्यता के अनुसार हो। यदि कार्यभार की मात्रा ज्यादा हो, तो उसके आठ सप्ताह के प्रशिक्षण की अवधि बढ़ा दी जाय। साथ ही पंचायत-सेवक का वेतन वस्तुओं की महँगी के हिसाब से निश्चिन्त हो।

ग्राम-पंचायत को उन्हीं कामों को करने का अधिकार मिले, जिन्हें वह अपनी आर्थिक क्षमता के अनुसार कार्यान्वित कर सके। व्यर्थ में आदर्शवाद का नाट्य बुलन्द न किया जाय। डा० एम० पी० शर्मा ने भी जही सुझाव दिया है कि पंचायत को हल्के-हल्के कामों—जैसे पुरस्कारालय की व्यवस्था, सफाई एवं रोशनी का प्रबन्ध आदि का अधिकार मिले। ज्यों-ज्यों पंचायत की आर्थिक शक्ति बढ़ती जाय, रथों-थो शनैः-शनैः पंचायत के कामों की सूची भी लम्बी कर दी जाय। एकाएक पंचायत को ज्यादा कार्यभार सँभाल देना उचित नहीं है।

आर्थिक व्यवस्था दूर करने के लिए सर्वप्रथम यह आवश्यक है कि करो की वसूली सरकारों के समक्ष की सहायता में की जाय, ताकि पक्षपात न हो। जिस प्रकार बंगाल की ग्राम-पंचायतें सरकारी अधिकारों की सहायता में यूनिवर्सल-रेट वसूल करती हैं, उसी प्रकार को व्यवस्था बिहार में भी अपनाई जाय।

ग्राम-पंचायत की आर्थिक व्यवस्था सुदृढ़ बनाने लिए यह भी आवश्यक है कि ग्राम-पंचायतों में जाकर मिलें। इसके लिए सरकारी अनुदान पर्याप्त मात्रा में दी जाय। आचार्य विनोबा भावे, श्रीजयप्रकाश नारायण हैं आदि विद्वान् मूढ़ानी नेताओं का कहना है कि यदि ग्राम-पंचायत गांधीजी के चर्चा-माहात्म्य को विश्वास-पूर्ण भावना से अपनाय, तो वेकारी की समस्या दूर होने के साथ-साथ ग्राम-पंचायत की आर्थिक हालत अच्छी हो जायगी। कुछ लोगों ने तो यह सुझाव दिया है कि ग्राम-पंचायत सामूहिक दुकान खोलकर धन इकट्ठा कर सकती हैं। सुशीलाल वर्मावाला का कहना है कि शादी-विवाह एवं अन्य उत्सव के समय ज्यादा खर्च करनेवालों पर कर लगाने का अधिकार ग्राम-पंचायत को प्राप्त हो। लोकल फाइनेंस इनक्यूबेटर कमिटी ने यह सकारित्व पेश का है कि १५ प्रतिशत स शुरू कर धीरे-धीरे ५० प्रतिशत तक भूमि-कर का हिस्सा पंचायत को मिले।

२०० ज्ञान-चक्र ने पंचायत की आर्थिक हालत सुधारने के लिए यह सुझाव दिया है कि गांधी में सामूहिक खेती का आन्दोलन शुरू हो। सामूहिक खेती ने किसानों को अच्छे बीज, खेती करने के लिए आधुनिक वैज्ञानिक मशीनें, जैसे ट्रैक्टर आदि, सुविधापूर्वक मिला जाती है, जिससे खेती अच्छी होती है और पैदावार बढ़ती है। सामूहिक खेती में लोगों में अपनापन एवं एकता की भावना भी बढ़ती है। अतः, हम कह सकते हैं कि सामूहिक खेती की योजना दो पहलियों वाली वह गाड़ी है, जिसपर घूम-सम्पन्न की देवी—लक्ष्मी—सवार होती है। हर्ष की बात है कि भारत-सरकार ने सामूहिक खेती की ओर सक्रिय कदम उठाया है। ग्राम-पंचायत के अन्दर काम की मर्यादा बढ़ाने में आर्थिक हालत निश्चय ही अच्छी हो जायगी। ग्राम-पंचायत की आर्थिक प्रवस्था अच्छी हो जाने पर सम्पूर्ण राष्ट्र की आर्थिक हालत सुधर जायगी, क्योंकि भारत आखिर गाँवों का देश है।

ग्राम-कचहरी के दोष दूर करने का यह सुझाव है कि पंचों के लिए भी खास योग्यता निश्चित कर दी जाय। पुनः ग्राम-कचहरी के सभी कैमले की अपील ए०० डॉ० ओ० और मुन्सिफ के कोर्ट में न हो; क्योंकि आखिर हमें ग्रामीण पंचों

को भी प्रशिक्षित (Trained) करना है, ताकि आधुनिक गाँवों के साथ भी 'पंच-परमेश्वर' की कहानी सत्य साबित हो सके।

ग्राम-पंचायत को जिला-बोर्ड के नियंत्रण से कुछ मामलों में मुक्ति मिले। जिला-बोर्ड का नियंत्रण सकारात्मक होना चाहिए। ग्राम-पंचायत और जिला-बोर्ड के कामों का साफ-साफ विभाजन एवं वर्गीकरण हो, जिससे जिला-बोर्ड ग्राम-पंचायत के कामों में हस्तक्षेप न कर सके। पुनः राज्य-सरकार उन व्यक्तियों को ग्राम-पंचायत के विकास में पथ-प्रदर्शन करने के लिए बहाल करे, जिन्हें ग्रामीण अवस्थाओं का प्रत्यक्ष ज्ञान हो। मद्रास के समान बिहार में भी ग्राम-पंचायत-रजिस्ट्रार की नियुक्ति करने की व्यवस्था हो। अफसरों को ग्रामीण अवस्थाओं से अवगत करने के लिए समुचित प्रशिक्षण की व्यवस्था हो। इसके अलावा जिला-पंचायत-अफसर की संख्या एक से अधिक हो।

ग्राम-पंचायतों का भविष्य—ग्राम-पंचायतों के कार्यकरण और उनके दोषों को देखने से ग्राम-पंचायतों का निरुद्ध भविष्य अंधकारमय दीपता है। इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता है कि ग्राम-पंचायतें अव्यक्त सफल और सुचारु रूप में अपने उद्देश्यों की पूर्ति नहीं कर रही हैं।

प्रश्न उठता है कि क्या आगे चलकर ग्राम-पंचायतें सर्वथा असफल सिद्ध होंगी? ग्राम-पंचायतों के कार्यों के सम्बन्ध में वे ही सभी दोष पाये जाते हैं, जो जनतन्त्रात्मक सरकार के कार्यों के सम्बन्ध में। जब प्रजातन्त्र ही ठीक ढंग से भारत में कार्य नहीं कर रहा है, तब ग्राम-पंचायतों को ही दोषी ठहराना कहाँ तक ठीक है?

ग्राम-पंचायतों का भविष्य भारतीय जनतन्त्र के भविष्य की डोर के साथ ही बंधा है। जब देश में राष्ट्रीय चेतना और जागरूकता दृढ़ होगी, शिक्षा बढ़ेगी और हमारा नैतिक एवं आध्यात्मिक धरातल ऊँचा उठेगा, तब आप-से-जाप आज के सभी दोष दूर हो जायेंगे। आगे आनेवाले कुछ वर्षों के लिए ग्राम-पंचायतों का भविष्य भले ही अंधकारमय दीख पड़े, लेकिन इसका सुद्ध भविष्य उज्ज्वल है, न कि अंधकारमय।

### प्रश्न

१. बिहार की ग्राम-पंचायतों के संरचना तथा कार्यों का वर्णन कीजिए।

Describe the structure and workings of the Village Panchayat in Bihar.

२. बिहार की ग्राम-पंचायतों के कार्यकरण में क्या दोष हैं ? उन्हें दूर करने के सुझाव दीजिए ।

Discuss the defects in the functioning of the Village Panchayats in Bihar and suggest remedies for the removal of these defects

३. बिहार की ग्राम-कचहरी के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिए ।

Describe the structure and powers of the Gram-Kutchhary in Bihar.

४. बिहार की ग्राम-पंचायतों की आय के कौन-कौन-से साधन हैं ? क्या उसकी आय पर्याप्त है ? यदि नहीं, तो सुझाव दीजिए ।

What are the sources of income of the Village Panchayats in Bihar ? Are they adequate ? If not, suggest remedies.



## पंचायत-समिति और जिला-परिषद्

### १. पंचायत-समिति

भारत में पंचायती राज की स्थापना के निमित्त भारत-सरकार द्वारा बतर्वत राय मेहता की अध्यक्षता में एक समिति की नियुक्ति हुई थी। इस समिति ने पंचायती राज की स्थापना के लिए जनतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के सूत्र की सिफारिश की है। पञ्चस्वरूप ग्रामीण क्षेत्रों के लिए त्रिस्तरीय प्राधिकारियों की व्यवस्था की गई है।

(अ) ग्राम-पंचायत — प्रथम स्तर।

(ब) पंचायत-समिति — द्वितीय स्तर।

(ग) जिला-परिषद् — तृतीय अथवा उच्च स्तर।

विहार-विधानमंडल ने 'विहार-पंचायत समिति और जिला-परिषद् अधिनियम, १९६१' स्वीकृत करके विहार के देहाती क्षेत्रों के लिए 'पंचायत-समिति' तथा जिला-परिषद् नामक दो नवीन प्रशासनिक संस्थानों का सृजन कर दिया है। वर्तमान समय में हमारे राज्य के भागलपुर तथा राँची जिलों में पंचायती राज का प्रयोग किया गया है। इस प्रकार इन जिलों में पंचायन-समिति तथा जिला-परिषद् ये दोनों संस्थाएँ काम कर रही हैं। अन्य जिलों में भी शीघ्र ही पंचायती राज की स्थापना होनेवाली है। अब हम दोनों के गठन तथा उनकी शक्तियों एवं कृत्यों का विश्लेषण करेंगे।

### पंचायत-समिति

गठन — विहार-विधानमंडल द्वारा पारित अधिनियम के अनुसार पंचायत समितियों की स्थापना का अधिकार राज्य-सरकार को है। वह सरकारी गजट में सूचना निकालकर किसी प्रखंड के लिए पंचायत समिति का निर्माण कर सकती है। इस प्रकार की पंचायत-समिति का वही नाम होगा, जो उस प्रखंड का होगा। यह पंचायन समिति एक स्थायी संस्था होगी, जिसकी अपनी मुहर होगी। राज्य-सरकार को यह अधिकार है कि वह पंचायत-समिति के क्षेत्र को घटा-बढ़ा सके।

पंचायत-समिति में निम्नांकित प्रकार के सदस्य होंगे —

(१) प्रखंड के अंदर सभी ग्राम-पंचायतों के मुखिया। मुखिया का स्थान रिक्त रहने पर उपमुखिया पंचायत-समिति का सदस्य होगा। यदि मुखिया और उपमुखिया दोनों का

स्थान रिक्त है, तो ग्राम-पंचायत की कार्यकारिणी समिति के सदस्यों में से ही उनके द्वारा निर्वाचित एक व्यक्ति मुखिया तथा उपमुखिया के चुनाव तक उसका सदस्य रहेगा।

(11) उस प्रखण्ड की सभी नगरपालिकाओं के अध्यक्ष तथा नोटिफाइड कमिटियों के उपाध्यक्ष।

(111) उस प्रखण्ड में स्थित सभी सहकारी समितियों के तीन प्रतिनिधि, जिनका निर्वाचन सहकारी समितियों के सेक्रेटरी करेंगे।

(1४) उस प्रखण्ड में स्थित केन्द्रीय सहकारी बैंक की व्यवस्थापिका समिति द्वारा निर्वाचित एक सदस्य।

(४. उपर्युक्त सत्य निम्नांकित सदस्यों का संवाचन करेंगे —

(क) प्रखण्ड में रहनेवाले ऐसे दो व्यक्तियों को, जिनके सार्वजनिक कार्य और ग्रामीण विकास के अनुभव से समिति को लाभ पहुँच सके।

(ख) अगर समितियों में अन्य प्रकार से स्त्रियों का प्रतिनिधित्व नहीं हुआ हो तो दो स्त्रियों का।

(ग, अगर परिणामित जाति अथवा जनमानस के सदस्यों में से कोई पंचायत-समिति का सदस्य न हुआ हो तो उनमें से प्रखण्ड की कुल आबादी की उस प्रतिशत होने पर दो नया पौँच प्रतिशत से उस प्रतिशत तक एक।

(vi) प्रखण्ड के अन्दर के चुनाव-क्षेत्रों द्वारा निर्वाचित राज्य-विधान-सभा तथा संघीय लोकसभा के सभी सदस्य।

(vii) मरीय राज्य-सभा तथा राज्य-विधान-परिषद् के वे सभी सदस्य, जो उस प्रखण्ड के निवासी हैं।

(viii) श्रमक अनिरिक्त जिले का जिनगीन, जिला-विकास-पदाधिकारी, स्वर-प्रमंडल पदाधिकारी, विन्हे सरकार आदेश द्वारा उल्लेखित करेंगी, पंचायत-समिति के सदस्य हो सकने हैं।

कार्यकाल —(१) पंचेन सदस्यों के अनिरिक्त जो संचालित सदस्य होंगे, उनका कार्यकाल तीन वर्षों का होगा।

(२) पंचेन सदस्यों का कार्यकाल उसी समय तक है जब तक कि वे अपने पद पर हैं, ईसे मुखिया, नगरपालिकाओं के अध्यक्ष, केन्द्रीय सहकारी बैंक के प्रतिनिधि आदि।

सदस्यता की अयोग्यताएँ —

(क) यदि वह भारत का नागरिक नहीं है।

- (ख) यदि वह केन्द्रीय या राज्य-सरकार की सेवा में है ।
- (ग) यदि वह न्यायालय द्वारा पागल घोषित किया गया हो ।
- (घ) यदि उसकी उम्र २५ वर्ष से कम है ।
- (ङ) यदि वह पंचायत-समिति के अंदर वेतनभोगी कर्मचारी है ।
- (च) यदि वह अदालत द्वारा दिवालिया घोषित किया गया हो ।
- (झ) यदि उसे राजनीतिक अपराधों को छोड़कर अन्य अपराधों के लिए छह महीने या उससे अधिक की सजा न्यायालय द्वारा दी गई हो ।

पंचायत-समिति के अंग :

- (१) साधारण समिति ,
- (२) स्थायी समिति ;
- (३) प्रमुख तथा उपप्रमुख ,
- (४) प्रखंड-विकास-पदाधिकारी ।
- (५) स्थायी पदाधिकारी ।

पंचायत-समितियों के अधिकार एवं कर्तव्य

बिहार-पंचायत-समिति एवं जिला-परिषद् ऐक्ट १९६१, के द्वारा पंचायत-समितियों को बहुत-से अधिकार दिये गये हैं । उसके निम्नांकित कार्य हैं —

(१) चुनाव-सम्बन्धी कार्य — प्रमुख और उपप्रमुख का निर्वाचन समिति का महत्वपूर्ण कार्य होगा । समिति के सदस्य अपने में से किन्हीं दो व्यक्तियों को प्रमुख तथा उपप्रमुख चुनते हैं ।

(२) प्रखंड-विकास-संबंधी अधिकार — प्रखंड-विकास के सारे कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने एवं उनके निरीक्षण का अधिकार पंचायत-समिति को है । इस कार्य में समिति ग्राम-पंचायतों, सहकारी समितियों, ऐच्छिक संस्थाओं तथा जनता के सहयोग से कार्य करेगी, जिससे उत्पादन में वृद्धि हो तथा सर्वसाधारण को अधिक सुविधाएं एवं रोजगार मिल सके ।

(३) कृषि-संबंधी अधिकार — पंचायत-समिति कृषि-उत्पादन की वृद्धि तथा उसमें सुधार लाने के लिए निम्नांकित कार्य करेगी —

जन्मे बीजों की उत्पत्ति और वितरण, खादों का वितरण, कृषि के आधुनिक तरीकों का प्रचार, प्रदर्शन के लिए कृषि-फार्मों का संगठन, पौधों की रक्षा तथा उनका विकास,



भूमि-संरक्षण, किसानों के लिए ऋण की व्यवस्था तथा लघु सिंचाई की व्यवस्था । इस प्रकार खेती-बारी के विकास के संबंध में समितियों को इतने अधिकार दिये गये हैं कि अगर उनका उचित ढंग से प्रयोग हो तो कृषि में क्रान्तिकारी परिवर्तन लाये जा सकते हैं ।

(४) शिक्षा-सम्बन्धी कार्य — प्रारम्भिक स्कूल की स्थापना, विस्तार, सुधार और अनोचित प्रवन्ध, स्कूल-पुस्तकालय की स्थापना में सहयोग देना, प्रारम्भिक स्कूलों के भवनों का निर्माण तथा मरम्मत; वयस्क शिक्षा-केन्द्र तथा साक्षरता-केन्द्रों की स्थापना, वाचनालय तथा पुस्तकालय की स्थापना करना, प्रारम्भिक तथा माध्यमिक वर्ग के छात्रों के लिए छात्रवृत्ति का प्रबंध करना आदि-आदि कार्य हैं ।

(५) यातायात संबंधी कार्य — यातायात की सुविधा के लिए पंचायत समिति को यह अधिकार है कि वह यातायात की अधिक-से अधिक सुविधा का प्रबन्ध करे तथा सबकों पर पुलों का निर्माण एवं मरम्मत करे ।

(६) पशुपालन-सम्बन्धी कार्य — गौव के पशुओं में नस्ल-सुधार करना, पशुओं की रक्षा के हेतु पशु-वैज्यक्तिसाल्यों तथा दवाखाना की स्थापना, पशुओं की छूत बीमारियों की रोक-थाम, पशुओं के लिए अच्छे चारों का प्रबन्ध करना तथा पशु-विकास के सम्बन्ध में जनता को शिक्षित करना ।

(७) जन-स्वास्थ्य तथा 'सफाई-सम्बन्धी' कार्य — प्रारम्भिक स्वास्थ्य-केन्द्रों तथा मातृ-सेवा-केन्द्रों की स्थापना, महामारियों की रोकथाम, परिवार-नियोजन को प्रोत्साहन देना, शुद्ध जल की व्यवस्था, गोंदों में नगलियों की व्यवस्था, आधुनिक पाखान तथा स्वास्थ्य एवं सफाई के कार्यक्रमों को लागू करना तथा उनका उचित प्रबन्ध करना ।

(८) ग्रामीण कुटीर-उद्योग, कला तथा दस्तकारी-सम्बन्धी कार्य — गोंदों में कुटीर एवं लघु-उद्योगों का विकास, उस हेतु ऐसे विद्यालयों की स्थापना, जहाँ पर ऐसे कार्य हो सकें ; नये औजारों को लोकप्रिय बनाना ; व्यक्तियों तथा सहकारी समितियों को कुटीर-उद्योगों के विकास के लिए कर्ष देना आदि ।

(९) सहकारिता-सम्बन्धी अधिकार — उसे ऋण देनेवाली सहकारी समितियों, औद्योगिक बह्व्यवसायी सहकारी समितियों, ईंधन-उत्पादकों की सहकारी समितियों एवं किसानों की सहकारी समितियों को स्थापित करने का अधिकार दिया गया है, जिससे कि सारा ग्राम्य जीवन सहकारिता के आधार पर संगठित हो जाय ।

इसके अतिरिक्त पंचायत-समितियों को अन्य बहुतेरे अधिकार दिये गये हैं, जैसे— ग्रामीण गृह-निर्माण-योजना को कार्यान्वित करना, आपत्काल में लोगों की सहायता करना, जिला-परिषदों तथा पंचायत-समिति के हेतु-आवश्यक ऑफ़िसों को एकत्र करना, जनकल्याणकारी कार्यों को प्रोत्साहन करना, ग्राम-पंचायतों का नियंत्रण, उनका निर्देशन तथा उनके द्वारा योजनाओं का निर्माण, हाट-बाजार, मेला आदि का प्रबन्ध करना तथा बीमा और लघु वक्त योजनाओं को प्रोत्साहन देना।

इस प्रकार हम देखते हैं कि पंचायत समितियों को इतने अधिकार दिये गये हैं कि यदि उन अधिकारों का समुचित प्रबन्ध हो तो पंचायती राज का स्वप्न सकार बन सकता है।

**पंचायत-समिति की स्थायी समितियाँ (Standing Committees of the Panchayat Samiti)** — प्रत्येक पंचायत-समिति निम्नलिखित विषय-समूहों के लिए स्थायी समितियों का निर्माण करेगी —

१. कृषि, पशुपालन, सहकारिता और लघु सिंचाई योजनाएँ;
२. शिक्षा तथा समाज-शिक्षा, कुटीर-उद्योग और हस्तशिल्प, छोटी वक्त-योजनाएँ;
३. सार्वजनिक स्वास्थ्य और सफाई;
४. यातायात और निर्माण;
५. अर्थ तथा कर,
६. समाज-कल्याण तथा पिछड़ी जातियों, स्त्रियों तथा बच्चों के कल्याण की योजनाएँ।

इन समितियों के अतिरिक्त पंचायत-समिति जिला-परिषद् की स्वीकृति से अन्य विषयों के लिए भी स्थायी समितियों का निर्माण कर सकती है।

हर स्थायी समिति में ५ से ७ तक सदस्य होंगे। इन सदस्यों का चुनाव पंचायत-समिति के सदस्य अपने ही बीच से करेंगे और यह चुनाव एकल हस्तान्तरणीय मत द्वारा किया जायगा। प्रमुख को छोड़कर कोई भी व्यक्ति दो समितियों से अधिक का सदस्य नहीं होगा।

प्रमुख अर्थ तथा कर-समिति का पदेन सदस्य होगा। यदि स्त्रियों की कल्याण-समिति में कोई स्त्री न हो या एक ही स्त्री हो तो पंचायत-समिति उस प्रखंड में रहने-वाली स्त्रियों में से किन्हीं दो को मनोनीत करेगी।

प्रत्येक स्थायी समिति के लिए समिति के सदस्यों के द्वारा एक अध्यक्ष निर्वाचित होगा। जिस समिति का प्रमुख सदस्य होगा, वह उस समिति का पदेन अध्यक्ष होगा।

प्रखंड-विकास-पदाधिकारी प्रत्येक स्थायी समिति एवं पंचायत-समिति का मंत्री होगा, परन्तु उसे मतदान का अधिकार नहीं होगा।

पंचायत-समिति अपने सदस्यों के अतिरिक्त प्रत्येक स्थायी समिति में उस विषय के विशेष जानी एवं अनुभवी दो व्यक्तियों को मनोनीत कर सकती है। ये अतिरिक्त सदस्य सहायक सदस्य कहलायेंगे। ये अतिरिक्त सदस्य समिति की कार्यवाही में भाग लेंगे, परन्तु न उन्हें मतदान का अधिकार होगा और न वे स्थायी समिति के अध्यक्ष ही चुने जा सकते हैं।

यदि किसी स्थायी समिति की बैठक में अध्यक्ष उपस्थित न हो तो उपस्थित सदस्य अपने में से एक अध्यक्ष चुन लेंगे।

स्थायी समिति के सदस्यों की सदस्यता की अवधि बही होगी, जो पंचायत-समिति में उनकी सदस्यता की अवधि है। मनोनीत सदस्य तीन वर्ष के लिए मनोनीत किये जायेंगे।

कुछ सरकारी कर्मचारी, जैसे क्लर्क, जिला-विकास-पदाधिकारी या सरकार द्वारा नियुक्त कुछ अधिकारी पंचायत-समिति और उसकी स्थायी समितियों की बैठकों में भाग ले सकते हैं, लेकिन उन्हें मतदान का अधिकार नहीं होगा।

अधिनियम के द्वारा स्थायी समितियों को कुछ अधिकार भी सौंपे गये हैं। धारा १६ के अनुसार पंचायत समिति आदेश द्वारा प्रत्येक स्थायी समिति को पंचायत-समिति की जो शक्तियाँ और कार्य सौंपे तथा जिला-परिषद् की पूर्व स्वीकृति लेकर पंचायत-समिति द्वारा जो अधिकार एवं कार्य सौंपे जायेंगे, उन सबका प्रयोग एवं संपादन स्थायी समिति करेगी। स्थायी समिति किसी भी समय बी० डी० ओ० से कोई भी कागज माँग सकती है तथा बी० डी० ओ० को ऐसी हर माँग को पूरा करना होगा। पर यदि बी० डी० ओ० सार्वजनिक हित में कागज देना विरुद्ध समझे तो वह उस मामले को प्रमुख के सामने रखेगा और उसका निर्णय अंतिम होगा।

वास्तव में पंचायत-समिति-कार्य के समितियों द्वारा ही संपादित होंगे। पंचायत-समिति वह गृह सभा है, जहाँ निर्माण तथा विकास-योजना की नीति निर्धारित की जायगी।

स्थायी समिति पंचायत-समिति का सूक्ष्म रूप है, जहाँ निर्माण-योजना पर गंभीरतापूर्वक विचार होगा और उसको कार्यान्वित करने का उपाय किया जायगा।

### प्रमुख और उप-प्रमुख

**निर्वाचन** — प्रत्येक पंचायत-समिति में एक प्रमुख तथा एक उप-प्रमुख होगा, जिसका चुनाव पंचायत-समिति के सदस्य अपने में से करेंगे। लेकिन कोई भी सह-सदस्य न तो इन पदों के लिए उम्मीदवार हो सकता है और न इस चुनाव में वोट ही दे सकता है।

प्रमुख पंचायत-समिति का अध्यक्ष होगा, जिसका चुनाव तीन वर्षों के लिए होगा। परन्तु राज्य-सरकार इसकी अगधि को छूट महीने के लिए बड़ा भी सकती है। यदि तीन वर्ष के अन्दर प्रमुख या उप-प्रमुख का स्थान रिक्त हो जाय तो अवशिष्ट समय के लिए उपयुक्त विधि से चुनाव होगा। यदि कोई मुखिया, उप-मुखिया या पंचायत-समिति की कार्यकारिणी समिति का सदस्य प्रमुख निर्वाचित हो जाय तो नये निर्वाचन के दिन से ही वह अपने पद से अलग समझा जायगा और प्रमुख के रूप में पंचायत-समिति का अतिरिक्त सदस्य होगा।

### अधिकार

(१) पंचायत-समिति की बैठकों को बुलाना, उसका समापनित्व करना तथा उसकी बैठकों का संचालन करना।

(२) पंचायत-समिति तथा प्रखंड सम्बन्धी सभी कागज-पत्रों को प्राप्त करने का उसे अधिकार होगा।

(३) ग्राम-पंचायतों में उत्साह तथा कार्य प्रारम्भ करने की भावना को प्रोत्साहन देना, उनके कार्य क्रमों का निर्देशन करना तथा उनके बीच सहकारिता को प्रोत्साहन देना।

(४) प्रखंड विकास-पदाधिकारी पर प्रशासनिक नियंत्रण रखना, जिससे पंचायत-समिति के निर्णयों एवं उसके प्रस्तावों का कार्यान्वयन हो सके।

(५) प्रखंड की पंचायतों के कार्यों का मूल्यांकन करने के लिए वह समय-समय ग्राम-पंचायतों का निरीक्षण करेगा तथा उनके द्वारा प्रारम्भ किये गये कार्यों की देख-भाल करेगा और उनके कागज पत्रों की जाँच करेगा। आवश्यकता पड़ने पर पंचायत के विभिन्न पदाधिकारियों को आवश्यक सलाह भी देगा।

(६) इस प्रकार के निरीक्षण का एक प्रतिवेदन प्रमुख के द्वारा पंचायत समिति में रखा जायगा, जिसमें पंचायतों एवं उनके कार्यों के मुख्य-दोषों का विवरण रहेगा। इस प्रतिवेदन की एक प्रतिलिपि सम्बद्ध ग्राम-पंचायत के मुखिया को भी दी जायगी।

(७) प्रत्येक वार्षिक वर्ष के अन्त में प्रमुख वी० डी० ओ० के उस वर्ष के कार्य के संबंध में एक प्रतिवेदन क्लर्क के पास भेजेगा।

(८) आपत्तिकाल के समय में प्रमुख प्रखंड-विकास-पदाधिकारी की राय से ऐसे कार्यों को करना सक्त है, जिनके लिए पंचायत-समिति या उसकी स्थायी समिति की स्वीकृति की आवश्यकता है, यदि उसकी राय में जनता की सेवा एवं रक्षा के हेतु वैसे कार्यों को करना अनिवार्य हो। ऐसे कार्यों का एक प्रतिवेदन प्रमुख पंचायत-समिति या उसकी स्थायी समिति की अगली बैठक में प्रस्तुत करेगा। प्रमुख राज्य सरकार की आज्ञा के विरुद्ध इस प्रकार का कोई कार्य नहीं कर सकता है।

### उप-प्रमुख

(१) उप-प्रमुख उन सभी कार्यों को करेगा और उन अधिकारों का उपयोग करेगा, जो समय समय पर प्रमुख उसे लिखित रूप में प्रदान करेगा।

(२) यदि प्रमुख का स्थान रिक्त हो तो उप-प्रमुख नये प्रमुख के निर्वाचन तक प्रमुख के सारे अधिकारों और कर्तव्यों का उपयोग करेगा।

(३) यदि प्रमुख प्रखंड से १५ दिन से अधिक के लिए अनुपस्थित हो या कार्य करने में असमर्थ हो तो उप-प्रमुख उसके कार्यों को करेगा।

### प्रमुख और उप-प्रमुख के विरुद्ध अविश्वास-प्रस्ताव

इस प्रकार का प्रस्ताव तभी उपस्थित किया जा सकता है जबकि पंचायत-समिति के एक तिहाई सदस्यों ने लिखित रूप में इस आशय की मांग की हो।

इस प्रकार का प्रस्ताव तभी स्वीकृत समझा जायगा जबकि पंचायत-समिति के उपस्थित तथा मन देनेवाले सदस्यों के दो तिहाई भाग ने इसे स्वीकृत किया हो।

यदि यह प्रस्ताव स्वीकृत न हो सके या पंचायत समिति की वह बैठक गणपूर्ति के अभाव में स्थगित हो जाय तो उस तिथि से छह महीने के अन्दर प्रमुख या उप-प्रमुख के ऊपर अविश्वास का प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता है।

प्रमुख और उप-प्रमुख को पदच्युत करने का राज्य सरकार का अधिकार :

यदि राज्य-सरकार की राय में किसी प्रमुख या उप-प्रमुख ने जान बूझकर राज्य-सरकार की आज्ञाओं और कानूनों का उल्लंघन किया हो तो राज्य-सरकार उसकी कैंफिश्य

सुनने के बाद जिला-परिषद् की सलाह लेगी। जिला-परिषद् को इस प्रकार की सलाह ३० दिनों के अन्दर ही देनी होगी। राज्य-सरकार इस राय को ध्यान में रखते हुए प्रमुख या उप-प्रमुख को पदच्युत कर सकती है।

राज्य-सरकार को यह भी अधिकार है कि जब प्रमुख और उप-प्रमुख के विरुद्ध इस प्रकार की जाँच चल रही हो तब उसे कार्यच्युत कर दे। जिस प्रमुख या उप-प्रमुख को पदच्युत किया जायगा, वह पदच्युत होने की तिथि से दो वर्षों तक प्रमुख या उप-प्रमुख नहीं निर्वाचित होगा।

इस प्रकार से प्रमुख या उप-प्रमुख का स्थान रिक्त होने पर इन पदों पर नव-निर्वाचन होगा।

**प्रखंड-विकास-पदाधिकारी :—**

अधिनियम के अनुसार प्रखंड विकास-पदाधिकारी पंचायत-समिति का पदेन सेक्रेटरी होगा। प्रमुख के आदेश पर वह पंचायत-समिति की बैठक बुलायगा और सभी की कार्यवाही का रिकार्ड रखेगा। वह सभी की कार्यवाही में भाग लेगा पर मत नहीं देगा। वह पंचायत-समिति के बित्त का प्रबन्ध रखेगा। समिति के सारे खर्च उसी के आवेशानुसार होंगे। वह ग्राम-पञ्चायतों का निरीक्षण भी करेगा।

प्रखंड-विकास-पदाधिकारी को कुछ आपातकालीन अधिकार भी हैं। प्रमुख और उप-प्रमुख की अनुपस्थिति में यदि कोई संकटकालीन स्थिति जैसे अगलगी, बाढ़ या महामारी उत्पन्न हो जाय तो जनकल्याण हेतु कोई भी कदम उठा सकता है, परन्तु इससे संबंधित सारे कार्यों की सूचना जिलाधीश को देनी पड़ेगी।

## २. जिला-परिषद्

जिला-राज्य-पंचायत-समिति और जिला-परिषद् अधिनियम, १९६१ के अनुसार हमारे राज्य के प्रत्येक जिले में जिला-परिषद् होगी। प्रत्येक जिला-परिषद् का वही नाम होगा, जो उस जिले का है। यह एक स्थायी संस्था होगी तथा इसके अपने अधिकार होंगे।

**जिला-परिषद् की बनावट**

प्रत्येक जिला-परिषद् में निम्नलिखित सदस्य होंगे —

(१) उस जिले की पंचायत-समितियों के सभी प्रमुख। यदि किसी प्रखंड में पंचायत-समिति का गठन नहीं हुआ है तो अंचल-कमिटी द्वारा निर्वाचित एक व्यक्ति। प्रमुख का

स्थान रिक्त रहने पर उप-प्रमुख परिषद् का सदस्य होगा, परन्तु यदि दोनों का स्थान रिक्त रहे तो पंचायत-समिति द्वारा उन्हीं में से निर्वाचित एक व्यक्ति जिला-परिषद् का तबतक सदस्य रहेगा जबतक कि प्रमुख या उप-प्रमुख का निर्वाचन न हो जाय।

(२) विधानसभा या लोकसभा के ऐसे सभी सदस्य, जिनका निर्वाचन-क्षेत्र पूर्ण या आंशिक रूप में उस जिले में पड़ता हो।

(३) विधान-परिषद् या राज्य-सभा के ऐसे सभी सदस्य, जो उस जिले में निवासी हों।

(४) यदि अन्य प्रकार से अनुमूचन जातियों तथा अनुमूचन कबीलों का कोई प्रतिनिधित्व नहीं हुआ हो, और यदि इन जातियों की आबादी १ प्रतिशत से अधिक हो तो जिला-परिषद् के अन्य सदस्यों द्वारा एक सदस्य अनुसूचित जाति का और एक सदस्य अनुमूचित कबीलों का मनोनीत किया जायगा।

(५) उन जिले में स्थित नगरपालिकाओं के सभी कमिश्नर तथा नोटिफाइड एरिया कमिटीयों के सभी सदस्यों द्वारा निर्मित एक चुनाव-मंडल के द्वारा अपने में से ही निर्वाचित तीन सदस्य।

(६) उस जिले में स्थित सभी पंजीकृत (Registered) केन्द्रीय सहकारी बैंकों की प्रबन्धकारिणी समिति के सदस्यों द्वारा अपने में से दो निर्वाचित दो सदस्य।

(७) यदि महिलाओं का प्रतिनिधित्व किसी अन्य प्रकार से नहीं हुआ तो जिला-परिषद् के सदस्यों द्वारा मनोनीत तीन सदस्य।

(८) बिहार-पंचायतराज ऐक्ट, १९४७ के अनुसार निर्मित बिहार पंचायत-परिषद् द्वारा मनोनीत एक सदस्य।

**सदस्यों का कार्य-काल :**

सभी पदेन सदस्य जैसे प्रमुख, विधान-सभा, विधान परिषद्, लोकसभा तथा राज्य-सभा के सदस्य तभी तक जिला-परिषद् के सदस्य रहेंगे जबतक वे अपने पदों पर हों। सभी मनोनीत सदस्य तीन वर्षों के लिए अपने पद पर रहेंगे।

**अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का निर्वाचन**

प्रत्येक जिला-परिषद् के लिए एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष होगा, जिसका निर्वाचन निश्चित विधि के अनुसार जिला-परिषद् के सदस्यों द्वारा अपने में से ही होगा। लेकिन

कोई भी विधायक, नगरपालिका का कमिश्नर, नोटिफाइड एरिया कमिटी का सदस्य या विहार-राज्य-पंचायत-परिषद् द्वारा मनोनीत सदस्य अथवा उपाध्यक्ष नहीं हो सकता है ।

यदि किसी पंचायत-समिति का प्रमुख जिला-परिषद् का अध्यक्ष या उपाध्यक्ष चुन लिया जायगा तो उस निधि से उसका पद समान समझा जायगा लेकिन वह जिला-परिषद् तथा पंचायत-समिति का सदस्य बना रहेगा ।

अध्यक्ष या उपाध्यक्ष का कार्यकाल चुनाव की तिथि से तीन वर्ष का होगा । यदि बीच में अध्यक्ष या उपाध्यक्ष का पद रिक्त हो जाय तो निर्वाचन सिर्फ शेष काल के लिए होगा । राज्य-सरकार पर्याप्त कारण के लिए इस अवधि को छह महीने तक बढ़ा सकती है । लेकिन यह बढ़ाया हुआ काल नये अध्यक्ष के निर्वाचित होने के दिन समाप्त हो जायगा ।

### अध्यक्ष के अधिकार और कर्तव्य

(१) जिला-परिषद् की बैठकें बुलाना तथा उनका समापन करना ।  
 (२) उसे जिला-परिषद् के सभी कागजातों को प्राप्त करने का अधिकार होगा ।  
 (३) वह जिला-परिषद् तथा उसकी समितियों द्वारा पास किये गये प्रस्तावों को कार्यान्वित करने के लिए जिला-परिषद् के मंत्री ( D D. O. ) के ऊपर प्रशासनिक नियंत्रण रखेगा ।

(४) वह इस कानून के अन्तर्गत दिये गये सभी अधिकारों का उपयोग करेगा ।

(५) जिले में पंचायत-समितियों के कार्यों का मूल्यांकन तथा उसके कार्यक्रमों के अध्ययन के लिए वह समय-समय पर प्रखंडों का निरीक्षण करेगा तथा उनके द्वारा किये गये कार्यों तथा कागजों की जाँच करेगा, जिससे वह पंचायत-समितियों के विभिन्न पदाधिकारियों को आवश्यक राय एवं निर्देशन दे सके । इस प्रकार के निरीक्षण से पंचायतों, पंचायत समितियों एवं जिला परिषद् में स्वच्छ संबंध बना रहेगा ।

(६) अध्यक्ष इस प्रकार के निरीक्षणों के संबंध में जिला-परिषद् के समक्ष एक प्रतिवेदन उपस्थित करेगा, जिसमें वह उन दोषों की ओर संकेत करेगा, जिन्हें उसने देखा है । इस प्रकार के प्रतिवेदन की प्रतिलिपि वह प्रमुख तथा पंचायत-समिति को प्रेषित करेगा ।

(७) प्रत्येक आर्थिक वर्ष के अंत में अध्यक्ष जिला-परिषद् के सचिव के वर्ष-भर के कार्यों के सम्वन्ध में एक प्रतिवेदन जिलाधीश के पास भेजेगा ।



उपाध्यक्ष के अधिकार .

(१) उपाध्यक्ष उन अधिकारों एवं कार्यों का संपादन करेगा, जो अध्यक्ष उसे लिखित रूप में समय-समय दें ,

(२) जब अध्यक्ष का पद रिक्त रहेगा तब नये अध्यक्ष के निर्वाचन तक उपाध्यक्ष अध्यक्ष के सभी कार्यों को करेगा तथा उसके सभी अधिकारों का प्रयोग करेगा ।

(३) यदि अध्यक्ष १५ दिनों तक या उससे अधिक जिला से अनुपस्थित हो या किसी कारणवश कार्य न कर सकना हो तो उपाध्यक्ष अध्यक्ष के कार्यों का संपादन करेगा । यदि उपाध्यक्ष भी अनुपस्थित हो तो परिषद् के सदस्य अस्थायी अध्यक्ष का निर्वाचन अपने में से करेंगे । अस्थायी अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के निर्वाचन या लौटने के समय तक अध्यक्ष का काम करेगा ।

अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के प्रति अविश्वास-प्रस्ताव या उनकी पदच्युति —  
अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के प्रति अविश्वास-प्रस्ताव लाने या पास करने में वही प्रक्रिया अपनाई जायगी जो, कि प्रमुख या उपप्रमुख के साथ अपनाई जाती है ।

राज्य सरकार को यह अधिकार है कि जिस प्रकार वह पंचायत-समितियों के प्रमुख या उप-प्रमुख को पदच्युत कर सकती है, उसी प्रकार वह जिला-परिषद् के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को भी पदच्युत कर सकती है । इन्हें पदच्युत करने में वही प्रक्रिया अपनाई जायगी जो प्रमुख या उप-प्रमुख को पदच्युत करने में अपनाई जाती है ।

### जिला-परिषद् के अधिकार और कर्तव्य

प्रत्येक जिला-परिषद् के निम्नांकित अधिकार होंगे—

(१) जिला-परिषद् के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन करना ।

(२) अध्यक्ष, उपाध्यक्ष तथा स्थायी समितियों द्वारा प्रारंभ के विकास-कार्यों का गैर एवं निर्देशन ।

(३) जिला के विकास कार्यों के संबंध में राज्य-सरकार को राय देना ।

(४) राज्य सरकार द्वारा किसी विकास-कार्यक्रम के संबंध में दिये गये अधिकारों का उपयोग ।

(५) इस कानून द्वारा हस्तांतरित जिलाबोर्डों के अधिकारों का उपयोग ।

(६) किसी विशेष उद्देश्य के लिए दिये गये धरोहर को स्वीकृत करना ।

(७) पंचायत-समितियों के कार्य-व्ययक की अपने अर्थ तथा कर की स्थायी समिति द्वारा जाँच तथा उसकी स्वीकृति ।

(८) केन्द्रीय तथा राज्य-सरकार द्वारा दिये गये अनुदान' पंचायत-समितियों तथा प्रखंडों के बीच वितरण ।

(९) पंचायत-समितियों तथा ग्राम-पंचायतों के बीच कार्यों का संतुलन (Co-ordination) ।

(१०) विभिन्न पंचायत-समितियों द्वारा तैयार की गई योजनाओं का संतुलन और उनका एकीकरण ।

(११) यदि किसी प्रखंड में पंचायत समिति न हो तो उसके कार्यों एवं अधिकारों का उपयोग ।

(१२) आवश्यक ऑफिसों को एकत्र करना तथा जिला के स्थानीय अधिकारियों के कार्यों के संबंध में ऐसे ऑफिसों तथा सूचनाओं का प्रकाशन ।

(१३) राज्य-सरकार को ग्राम-पंचायतों तथा पंचायत-समितियों के बीच कार्य-विभाजन के संबंध में सलाह देना तथा ग्राम-पंचायतों के बीच और ग्राम-पंचायतों तथा पंचायत-समिति के बीच कार्यों का संतुलन ।

(१४) जिला में औद्योगिक तथा व्यावसायिक शिक्षण-संस्थाओं की स्थापना तथा उनका विकास ।

(१५) स्थानीय अधिकारियों से उनके कार्यों के सम्बन्ध में ऑफिसों को एकत्र करना ।

(१६) जिला-परिषद् के लिए योजनाएँ तैयार करना ।

(१७) जिस समय अच्युत या उपाध्युक्त के खिलाफ अविश्वास का प्रस्ताव जिला-परिषद् में लाया गया हो, उस समय कोर्ट की नाई कार्य करना ।

इस प्रकार हम देखते हैं कि जिला-परिषद् के प्रधान कार्य संतुलनात्मक, निरीक्षण-आत्मक तथा एकीकरणात्मक हैं । पंचायत समितियों और राज्य-सरकार को विकास के कार्यों में राय देना भी इसका प्रधान कार्य है । इसे जितने अधिकार प्राप्त हैं, यदि उन अधिकारों का प्रयोग ठीक रूप से किया जाय तो वास्तव में जनता के बीच नवजीवन का संचार हो जायगा ।

### जिला-परिषद् की स्थायी समितियाँ

प्रत्येक जिला परिषद् में निम्नलिखित विषय-वर्गों के लिए स्थायी समितियों का संगठन किया जायगा —

- (१) योजना, यातायात और सार्वजनिक विकास;
- (२) कृषि, सहकारिता, सिंचाई, शक्ति-उत्पादन एवं पशुपालन,
- (३) उद्योग,
- (४) शिक्षा, समाज-कल्याण तथा पिछड़ी जातियों, त्रियों या वर्गों के कल्याण कार्य ।
- (५) अर्थ तथा कर,
- (६) सार्वजनिक स्वस्थ, दवा-दारु तथा दीन-साहाय्यता कार्यक्रम ।

जिला परिषद् को यह भी अधिकार है कि वह राज्य-सरकार की अनुमति से अन्य विषयों के लिए भी स्थायी समितियों का निर्माण करे ।

प्रत्येक स्थायी समिति में कम-से-कम ५ तथा अधिक-से-अधिक ७ सदस्य होंगे, जिनका निर्वाचन एकल सार्वजनिक मतदान द्वारा जिला-परिषद् के सदस्य अपने में से ही करेंगे ।

अध्यक्ष को छोड़ कर कोई भी परिषद् का सदस्य एक से अधिक स्थायी समिति का सदस्य नहीं होगा । जिस जिला परिषद् में सदस्यों की संख्या होगी, उस परिषद् के सदस्य अधिक-से-अधिक दो स्थायी समिति के सदस्य होंगे । यदि शिक्षा, समाज-कल्याण, पिछड़े वर्ग आदि का सदस्य न हो तो जिला-परिषद् उस स्थायी समिति के लिए एक स्त्री, एक अनुसूचित जाति का सदस्य अनुसूचित कबीले के ऐसे व्यक्ति को, जो सदस्यता के लिए अयोग्य न हो तथा जो उसी जिले का निवासी हो, मनोनीत करेगी ।

प्रत्येक स्थायी समिति के लिए एक अध्यक्ष होगा, जिसका निर्वाचन सचिव स्थायी समिति के मन्त्रय करेंगे । जिस स्थायी समिति का अध्यक्ष सदस्य है, वह उस समिति का पटन अध्यक्ष का होगा । जिला विकास पदाधिकारी प्रत्येक स्थायी समिति का सचिव होगा लेकिन उसे मतदान का अधिकार नहीं होगा । स्थायी समिति के सदस्यों का कार्यकाल वही होगा जो जिला-परिषद् के सदस्यों का होगा । लेकिन सभी मनोनीत सदस्यों का कार्यकाल ३ वर्ष होगा ।

राज्य-सरकार के आदेशानुसार जिलाधीश तथा अन्य अधिकारी जिला-परिषद् की बैठकों तथा कार्यवाहियों में भाग ले सकते हैं, लेकिन उन्हें मतदान का अधिकार

नहीं होगा। जिला परिषद् किसी भी अधिकारी को १५ दिनों की पूर्व-सूचना देकर घंटा की कार्यवाही में भाग लेने के लिए जिले आमंत्रित कर सकती है।

### स्थायी समितियों के अधिकार और कर्तव्य

अपने संबंधित विषयों के विषय में प्रत्येक स्थायी समिति जिला-परिषद् के उन अधिकारों का उपयोग करेगी, जिन्हें जिला-परिषद् एक याज्ञा द्वारा उन्हें सुपुर्द करे। अर्थ और कर सम्बन्धी स्थायी समिति की सभी कार्यवाहियों जिला-परिषद् के समक्ष उपस्थित की जायेंगी तथा परिषद् उन विषयों के सम्बन्ध में आवश्यक आज्ञा देगी।

प्रत्येक जिला-परिषद् तथा उसकी स्थायी समिति अपनी कार्यवाहियों के लिए आवश्यक नियम बनायेगी।

स्थायी समिति को सभी प्रकार के कागजातों को प्राप्त करने का अधिकार होगा।

### जिला परिषद् का मंत्री

जिला-विकास-पदाधिकारी जिला-परिषद् का मंत्री होगा तथा उसके अधिकार एवं कर्तव्य परिषद् तथा अध्यक्ष के प्रति वही होंगे जो कि बी० टी० ओ० का प्रमुख तथा पंचायत-समिति के प्रति हैं।

यदि अध्यक्ष या उपाध्यक्ष मुख्य कार्यालय में अनुपस्थित हों तो आवश्यकता पड़ने पर सार्वजनिक कल्याण के हेतु ऐसे भी कार्यों को जिला-विकास-पदाधिकारी कर सकता है, जिनके लिए जिला-परिषद् या उसकी स्थायी समिति की अनुमति की आवश्यकता हो। बाद में वह उन अधिकारों के उपयोग का पूर्ण व्योरा जिला-परिषद् के समक्ष उपस्थित करेगा।

### प्रश्न

१. विहार की पंचायत समितियों के संगठन और कार्यों का वर्णन कीजिए।  
Describe the structure and functions of the Panchayat Samities in Bihar

२. प्रमुख के चुनाव तथा अधिकार एवं कर्तव्यों का वर्णन कीजिए। Describe the election, powers and functions of the Parishad.

३. जिला-परिषद् के गठन एवं अधिकारों तथा कार्यों को विवरण करें।  
Describe the organisation, powers and functions of the Zila Parishad.

४. जिला-परिषद् के अध्यक्ष के चुनाव एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।  
Describe the election and role of the Adhyaksh of the Zila Parishad.

\*

नगर-निगम को नगरपालिका का विकसित एवं बड़ा रूप कहा जाता है। कार्य की दृष्टि से नगर-निगम तथा नगरपालिका में कोई विशेष अंतर नहीं रहता है, लेकिन नगर-निगम का स्थान नगरपालिका से ऊँचा होता है, क्योंकि इसकी स्थापना राज्य के कुछ बड़े-बड़े शहरों में राज्य-व्यवस्थापिका के एक विशेष कानून द्वारा होता है तथा इसका क्षेत्र बड़ा होता है एवं आर्थिक दृष्टिकोण से यह नगरपालिका से ज्यादा भजन्य रहता है। जिन नगरों में नगरपालिका अच्छी तरह से कार्य-भार नहीं संभाल सका, उन नगरों में नगर निगम स्थापित किये जाते हैं।

भारत में इस समय १२ नगर-निगम हैं। हमारे बिहार राज्य में केवल एक ही शहर, पटना में नगर-निगम है। इसकी स्थापना सन् १९५२ ई० में हुई थी। इसकी स्थापना के बहुत पहले पटना नगरपालिका के अधीन था। किन्तु उसके द्वारा स्थानीय कार्यों का संपादन भली-भाँति नहीं हो रहा था। इसलिए, बिहार-सरकार ने इसे अपने अधीन कर लिया। पटना-नगरपालिका का कार्य भार एक विशेष अफसर के जिम्मे सुपुर्द कर दिया गया था। फिर भी उसकी दशा में कोई सतोषजनक सुधार नहीं हुआ। अथवा पटना के नागरिक शहर में नगर-निगम की स्थापना की माँग कर रहे थे, धीरे-धीरे इसकी आवश्यकता बहुत ही बढ़ गई। अतएव, सन् १९५१ ई० में राज्य-विधानमंडल द्वारा पटना म्युनिसिपल ऐक्ट पास किया गया और उसके अनुसार १५ अगस्त, १९५२ ई० को पटना-नगर-निगम की स्थापना हुई।

नगर-निगम के मुख्य अंग —

पटना-नगर-निगम के तीन निम्नांकित प्रमुख अंग हैं—

- (१) निगम-परिषद्,
- (२) स्थायी समिति,
- (३) प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी।

निगम-परिषद्—इसमें ५२ सदस्य होते हैं, जिन्हें कौंसिलर कहा जाता है। इन सदस्यों में ५ तरह के सदस्य होते हैं—

(क) वार्डों के द्वारा निर्वाचन सदस्यों की संख्या ३७ होती है, जो वालिन्-मना-धिकार के आधार पर चुने जाते हैं।

(ख) चार सरकारी अपसर परिषद् के पदेन सदस्य होंगे जैसे—

१. विहार के जन-स्वास्थ्य विभाग के निदेशक,
२. जन-स्वास्थ्य इंजीनियरिंग विभाग के मुख्य अभियन्ता
३. लोक-निर्माण-विभाग के मुख्य अभियन्ता,
४. पटना इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट के अध्यक्ष।

(ग) तीन सदस्य राज्य सरकार द्वारा मनोनीत किये जाते हैं, जिनमें कि म्युनिपल शासन-क्षेत्र का विशेष ज्ञान रहता है।

(घ) तीन सदस्य ऐसे होते हैं, जो विभिन्न वर्गों का प्रतिनिधित्व करते हैं। इनमें एक बिहार चैम्बर ऑफ कॉमर्स का, दूसरा व्यापार-संघ का तथा तीसरा पटना-विश्वविद्यालय के Registered Graduates, जो कि पटना में निवास करते हों, का प्रतिनिधित्व करना है।

(ङ) पांच सदस्य Co-opted होते हैं, जिनका चुनाव निर्वाचित और नियुक्त सदस्य मिलकर करते हैं और इनमें से एक हज़िजन होता है।

कौंसिल का चुनाव चार वर्ष के लिए होता है। प्रत्येक चार वर्ष पर २७ जगहों के लिए चुनाव और नियुक्ति होती है।

मेयर तथा डिप्टी-मेयर — मेयर तथा डिप्टी-मेयर को कौंसिल का सदस्य होना चाहिए। उन्हें एक वर्ष के लिए निगम द्वारा उसकी पहली बैठक में ही चुना जाना है। यदि उसका स्थान धीन में किसी कारण से खाली हो जाय तो बचे हुए महीनों के लिए दूसरा मेयर या डिप्टी-मेयर चुना जायगा। मेयर निगम की बैठकों में सभापतित्व करता है तथा उसकी अनुपस्थिति में डिप्टी-मेयर सभापति का पद ग्रहण करता है।

स्थायी समिति — स्थायी समिति में मेयर तथा डिप्टी-मेयर दो अलावा १३ सदस्य होते हैं। प्रत्येक दो वर्षों पर निगम इस समिति के लिए कौंसिलरों में से ही १३ सदस्यों को निर्वाचित करता है। मेयर ही स्थायी समिति का चेयरमैन होता है। यदि इस समिति का कोई सदस्य दो महीने तक बिना निगम की अनुमति के अनुपस्थित रहता है तो वह समिति से बर्गस्तन कर दिया जाता है। यद्यपि इस समिति का गठन निगम के द्वारा ही होता है कि भी इस समिति को नष्ट के द्वारा बहुत-से अधिकार मिने हुए हैं पर

मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी को भी बहुत-सी बातों में स्थायी समिति से स्वीकृति लेनी पड़ती है ।

**सलाहकारिणी समितियाँ** — स्थायी समिति के अतिरिक्त निगम के ऐक्ट में चार सलहकारिणी समितियों की भी व्यवस्था की गई है—

- (१) शिक्षा समिति ,
- (२) जन-स्वास्थ्य, दवा-दारु और पशु-चिकित्सा से संबंधित समिति ;
- (३) जनकार्य समिति ,
- (४) बाजार और बाग-समिति ।

इन समिति में ५ से ६ तक सदस्य होते हैं । इसका सदस्य वही हो सकता है, जो कि कौंसिलर हो । सदस्यों का निर्वाचन निगम द्वारा होता है । समितियों की अवधि १ वर्ष की होती है । आवश्यकता पड़ने पर समिति कुछ ऐसे अनुभवी व्यक्तियों को भी बैठक में भाग लेने के लिए बुला सकती है, जिन्हें किसी विशेष क्षेत्र में ज्यादा तजुर्बा हो । ऐसे व्यक्ति बैठक की कार्यवाही में भाग तो ले सकते हैं, परन्तु उन्हें मतदान का अधिकार नहीं है । समिति अपने सभापति का चुनाव स्वयं करती है ।

इन समितियों का काम सलाह देना है । ये ऐसे विषयों पर विचार करती हैं, जिनपर इन्हें निगम द्वारा विचार करने तथा अन्वेषण करने का काम सौंपा जाता है । परन्तु इन समितियों की सलाह मानना या न मानना निगम की इच्छा पर निर्भर करता है ।

**मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी** — पञ्जा नगर-निगम का तीसरा प्रमुख अंग मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी होता है, जिसकी नियुक्ति राज्य-सरकार लोकसेवा-आय ग तथा मेयर से परामर्श लेकर ५ साल के लिए करती है । यह निगम का प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी है और साधारणतः आइ० ए० [स० श्रेणी का सरकारी अधिकारी होता है । इसकी अवधि राज्य-सरकार बढ़ा भी सकती है । इसके वेतन और भत्ते का निर्धारण राज्य सरकार द्वारा होता है, जिसका वहन निगम को करना पड़ता है । इसके निर्धारित कार्यालय में न इसके वेतन या भत्ते में कमी की जा सकती है और न इसे आसानी से पदच्युत ही किया जा सकता है । उसे अपदस्थ करने के लिए लोकसेवा आयोग की स्वीकृति लेना आवश्यक है ।

निगम का सर्वोच्च प्रशासकीय अधिकारी होने की हैसियत से निगम के सभी कर्मचारी उसके अधीन काम करते हैं । वह उनके सभी कार्यों का निरीक्षण एवं नियंत्रण करता है ।



इसे निगम की बैठक तथा समिति की बैठक में भाग लेने का अधिकार है, परन्तु मतदान का अधिकार नहीं है। यह डेढ़ सौ से कम वेतनवाले कर्मचारियों की नियुक्ति भी कर सकता है, परन्तु उस संबंध में इसे स्थायी समिति को रिपोर्ट भेजनी पड़ती है।

इसे कुछ संकटकालीन अधिकार भी प्राप्त हैं। किसी सघटकाल में किसी विशेष घटना या परिस्थिति को हल करने के लिए यह अपनी इच्छानुसार कोई कार्य कर सकता है। परन्तु ऐसे कार्यों पर यह जो व्यय करेगा, उसकी सूचना इसे परिषद् या स्थायी समिति को देनी पड़ती है। यह अपने कार्यों के लिए राज्य-सरकार के प्रति उत्तरदायी है। निगम से संबंधित कोई सूचना यदि राज्य-सरकार मांगे तो मुख्य कार्यपालक-पदाधिकारी को इसकी सूचना शीघ्र देनी पड़ेगी।

मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी के अतिरिक्त एक उप-मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी भी होता है, जो उसके सहायक के रूप में कार्य करता है और जिसकी वहाली निगम लोकसेवा-आयोग की राय एवं राज्य-सरकार की स्वीकृति से करता है। इसके अतिरिक्त इंजीनियर, म्युनिसिपल हेल्थ-ऑफिसर आदि की वहाली भी निगम स्थायी समिति और लोकसेवा-आयोग की राय से करता है। इन अधिकारियों पर अनुशासन की कार्रवाई या इनके वेतन को घटाने का अधिकार निगम पर है, लेकिन उसके लिए राज्य-सरकार से अनुमति लेनी पड़ती है।

**निगम के कार्य —**

(१) सफाई, रोशनी एवं जल-व्यवस्था — नालियों, सार्वजनिक शौचालयों, पेशाबखानों इत्यादि के निर्माण, उनकी सफाई और उन्हें उचित अवस्था में रखने का कार्य, जल की व्यवस्था तथा गंदे मुहल्लों की सफाई।

(२) जन-स्वास्थ्य एवं चिकित्सा — टीका लगवाना और बीमारियों की रोक-थाम का प्रबंध, अस्पतालों का प्रबंध, मातृ-सेवा-सदन एवं शिशु-कल्याण-केन्द्रों की स्थापना, शारीरिक व्यायाम की व्यवस्था, कुष्ठ-निरोध केन्द्र की स्थापना तथा सार्वजनिक सुरक्षा के अन्य प्रयास।

(३) पशु-कल्याण — पशु-चिकित्सालयों का निर्माण, चिकित्सकों की नियुक्ति एवं जानवरों की नस्ल की तरक्की।

(४) शिक्षा और संस्कृति-संबंधी-कार्य — प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था, पुस्तकालयों, अज्ञायबधरों और कला-केन्द्रों का निर्माण और उनका संचालन।

(५) व्यापार, उद्योग-धंधे, यातायात के साधन-सम्बन्धी कार्य — बाजार और कसाईखानों का निर्माण और व्यवस्था, खतरनाक व्यापार का नियंत्रण, सिनेमा, मेकों एवं प्रदर्शनियों का संगठन तथा सार्वजनिक यातायात की व्यवस्था ।

(६) गंदी चालों तथा मुहल्लों का उद्धार तथा गृह-निर्माण — गंदे मुहल्लों का उद्धार, आदर्श आवास-गृहों का निर्माण, कर्मचारियों के लिए घरों का निर्माण तथा गृह-निर्माण के लिए उन्हे अधिम ऋण देना ।

(७) मनोरजन के साधन — पार्कों एवं बगीचों की व्यवस्था, जलपान-हों की व्यवस्था, सार्वजनिक मनोविनोद की व्यवस्था, सामाजिक उत्सवों की व्यवस्था, आदि ।

(८) संकट से रक्षा एवं सहायता — आग बुझाने का प्रबन्ध, सर्वा प्रकार के फसादों को रोकना, खतरनाक भवनों की जप्ती तथा संकट के समय नागरिकों की सहायता ।

(९) रजिस्ट्रेशन, ऑफिसे आदि — जन्म-मृत्यु का पंजीकरण, विवादों की रजिस्ट्री, गलियों और सब्जियों का नामकरण तथा घरों की क्रम-संख्या निश्चित करना ।

(१०) इसका एक प्रमुख काम यह भी है कि यह अपने में से एक मेयर तथा एक डिप्टी-मेयर का निर्वाचन करता है ।

**आय के साधन —**

निगम को अनेक प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं और उनको पूरा करने के लिए प्रबन्ध की आवश्यकता विरहल ही स्वाभाविक है । अतएव निगम भिन्न-भिन्न तरीकों से आय प्राप्त करता है । निगम की आय के प्रमुख तीन साधन हैं —

- (१) सरकारी सहायता ;
- (२) पटना के नागरिकों पर कर ; तथा
- (३) कर्ज ।

(१) सरकारी सहायता — राज्य-सरकार समय-समय पर निगम को आर्थिक सहायता दिया करती है ।

(२) कर से प्राप्त आय — राज्य-सरकार से जो सहायता मिलती है, केवल उसी से खर्च पूरा नहीं होता । अतएव निगम सरकार से अनुमति लेकर नागरिकों पर तरह-तरह के कर लगाता है । वर्तमान समय में पटना नगर-निगम निम्नलिखित कर लगाता है—

- (१) मकानों पर होल्डिंग कर ;
- (२) जलकर, रोशनी तथा पान्मानो पर कर ;
- (३) पेगा-कर ;
- (४) साइकिज, रिक्शा तथा पटना शहर के भीतर भाड़े पर चलनेवाली अन्य सवारियों पर कर ;
- (५) फुत्तों तथा विल्लियों के पंजीकरण पर कर ,
- (६) पटना के भीतर होनेवाले विज्ञापनों पर कर ;
- (७) पटना में क्रय-विक्रय के लिए लाटे जानेवाली वस्तुओं पर चुंगी ;
- (८) घुघड़जानों तथा निगम-याजारों पर कर ;
- (९) पटना के घाटों पर लगाई जानेवाली नावों और नौमरों पर कर ।

इनके अतिरिक्त निगम को प्रदर्शनी तथा मार्बजनिङ कार्यों की व्यवस्था द्वारा भी आय की प्राप्ति होती है ।

(३) कर्ज — यद्यपि कर्ज को आय का माधन कहना उचित नहीं है, तथापि आवश्यकता पड़ने पर निगम राज्य-सरकार की अनुमति प्राप्त करके कर्ज भी ले सकता है ।

**मरकारि नियंत्रण** — मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी की स्थिति देखकर ही इस बात का साफ पता चल जाता है कि निगम पर सरकारी नियंत्रण पूर्णरूपेण है । मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी की नियुक्ति, उसके वेतन, भत्ता आदि राज्य-सरकार द्वारा निश्चिन विधे जाते हैं । इस प्रकार राज्य-मरकार इस अधिकारी के जरिये निगम के दिन-प्रतिदिन के — में हस्तक्षेप करती है । साथ ही यदि निगम का कोई कर्मचारी अपराध करे तो राज्य-सरकार उसे दंड दे सकती है ।

राज्य-सरकार को यह भी अधिकार है कि वह किसी विशेष कार्य को करवाने के लिए निगम में किसी विशेष अधिकारी की नियुक्ति करे । ऐसे पदाधिकारी का वेतन, भत्ता आदि निगम को देना होगा ।

राज्य-सरकार को निगम को पूर्णतया भंग कर देने का अधिकार है । यदि राज्य-सरकार को इस बात का पता चल जाय कि निगम का कार्य ठीक से नहीं चल रहा है तो वह उसे पूर्णतया भंग करके उसके संपूर्ण अधिकार को अपने हाथ में ले सकता है ।

यदि निगम कोई प्रस्ताव पास करे और राज्य-सरकार उसको अनुचित समझे तो वह वैसे प्रस्तावों को कार्यान्वित करने से गेक सकती है ।

राज्य-सरकार निगम को आवश्यक खर्च वहन करने के लिए और नये कर लगाने के लिए बाध्य कर सकती है।

इसके अतिरिक्त राज्य-सरकार मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी के द्वारा निगम के किसी भी कार्य का विवरण या सूचना प्राप्त कर सकती है।

**पटना नगर-निगम की स्थिति**—यह बात सही है कि जब पटना का कार्य नगरपालिका से ठीक से नहीं समल पाया तब उसके स्थान पर पटना नगर-निगम की स्थापना सन् १९८२ ई० में हुई। परन्तु जिन-जिन उम्मीदों को लेकर इसकी स्थापना हुई थी उन उम्मीदों की पूर्ति में निगम बिल्कुल असफल रहा। पटना शहर की गंदगी ज्यों-की-त्यों बनी हुई है। जिस अनुपात में नागरिकों को कर चुकाना पड़ रहा है उस अनुपात में उन लोगों को सुविधाएँ नहीं मिल रही हैं। इसके कारणों से राज्य सरकार भी सन्तुष्ट नहीं है।

इसकी असफलता का एक प्रमुख कारण यह भी है कि यह एक रा नीति का अखाड़ा बन गया है, अतः इसके कौंसिलर राजनीति के फेरे में पड़कर नागरिकों की भलाई को ध्यान में कम रखते हैं। अक्सर-हों ऐसी भी स्थिति होती है कि निगम की बैठक कोरम के अभाव में स्थगित हो जाती है।

अतः इसकी सफलता के हेतु निम्नांकित बातों को अगर प्रयोग में लाया जाय तो सफलता होगा।

(१) राजनीतिक पार्टियों को इसके चुनाव में दिलचस्पी न लेनी चाहिए।

(२) मेयर या डिप्टी-मेयर को पुनः चुनाव लड़ने से प्रतिवचन लगा दिया जाय, जिससे वे अपनी अवधि में दिलोजान से निगम की सेवा करेंगे, क्योंकि वे पुनर्निर्वाचन के लोभ में न पड़कर राजनीतिक मन्मावातों में नहीं फँसेंगे।

### प्रश्न

1 Describe the composition and functions of the Patna Municipal Corporation

पटना नगर-निगम के संगठन और कार्यों का वर्णन कीजिए।

2. Describe the procedure of appointment, powers and functions of the Chief Executive Officer.

मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी की नियुक्ति की विधि तथा उनके अधिकार एवं कार्यों का वर्णन करो ।

3. Describe the main sources of revenue of Patna Municipal Corporation.

पटना नगर-निगम के मुख्य माधनों का विवरण प्रस्तुत करें ।

4. Describe the nature of State control over Corporation

निगम पर राज्य-सरकार के नियंत्रण की व्याख्या करें ।



भारत सदियों से परतन्त्रता की बेड़ी में जकड़ा हुआ था। अतः यहाँ पर किसी भी चीज का विकास किसी खास योजना के मुताबिक नहीं हुआ है। यही हालत हमारे देश में शहरों की भी है। भारत में विभिन्न कारणों से शहरों का विकास अनियंत्रित तथा अनियोजित ढंग से हुआ है। फलस्वरूप प्रत्येक शहर में गंदे मुहल्ले, अस्वास्थ्यकर मकान तथा दूषित वातावरण पाया जाता है। हमारे देश में औद्योगीकरण विशाल संख्या में शरणार्थियों के आगमन तथा युद्ध के बाद लोगों में गाँव छोड़कर शहर में बसने की अधिकाधिक प्रवृत्ति के कारण शहरों की जनसंख्या काफी बढ़ गई है तथा बढ़ती ही जा रही है। फलस्वरूप शहरों में आवास, स्वास्थ्यप्रद वातावरण, आमोदमय जीवन एवं लोगों के सर्वांगीण विकास की समस्या उत्पन्न हो गई। अतः इन्हीं समस्याओं के समाधान के लिए एक विशेष प्रकार की संस्था की आवश्यकता होती है, जिसका स्वतंत्र अस्तित्व, अपना आर्थिक साधन तथा इस प्रकार का संगठन हो कि वह इन कार्यों को शीघ्रता एवं सफलतापूर्वक कर सके। भारत के शहरों में इन्हीं कार्यों के हेतु सुधार-न्यासों को स्थापित किया जाता है। सुधार-न्यासों का काम शहर का योजनात्मक ढंग से विकास कर उसमें स्वर्णिक वातावरण उत्पन्न करना है।

सन् १९४८ ई० में सुधार-न्यासों तथा विकास समितियों के एक सम्मेलन में तत्कालीन भारत के स्वास्थ्य-मंत्री ने कहा था, “मेरे विचार में सुधार-न्यासों के ऊपर बहुत बड़ी जिम्मेवारी है, क्योंकि उन्हीं के सफल प्रयासों पर करोड़ों व्यक्तियों का सुरा और कल्याण निर्भर है। उनका काम विलक्षित भी है। ऐसे लोगों के जीवन में, जिन्हें मनहूस तथा गंदे वातावरण में गर्मी सहन करना तथा दिन के कामों का बोझ डोना होता है, एक बढ़िया घर का सौंदर्य, आराम तथा आनन्द, स्वास्थ्यकर वातावरण की स्वच्छता, फुलवारियों से आनेवाली स्वास्थ्यकर वायु इत्यादि प्रदान करने के लिए योजना बनाना तथा प्रयोग करना, ऐसे प्रयास हैं, जो स्वयं परितोषिक भी हैं।”

अन्य शहरों की भाँति हमारे बिहार राज्य के शहरों में भी उपर्युक्त समस्याएँ उत्पन्न हो गई हैं। बिहार के नगरों में अभी तक पटना तथा राँची में सुधार-न्यास की स्थापना

हुं है। पटना सुधार-न्यास की स्थापना सन १९२२ ई० में बिहार व्यवस्थापिका मभा के एक ऐक्ट के मुताबिक हुई। यह एक अर्द्ध-सरकारी सस्था है। साथ ही यह अस्थायी मस्था भी है; क्योंकि जिन उद्देश्यों को लेकर इसकी स्थापना हुई है, उन उद्देश्यों की पूर्ति के बाद इसे विघटित किया जा सकता है।

### पटना सुधार-न्यास का संगठन —

सुधार-न्यास के संचालन की सारी जिम्मेवारी 'Board of Trustees' पर रहती है, जो कि न्यास की संचालन कार्यकारिणी के रूप में कार्य करती है। संसद निम्नलिखित ११ सदस्य हैं—

- ( १ ) सरकार द्वारा नियुक्त अध्यक्ष ,
- ( २ ) जन-सामान्य विभाग का संचालक ,
- ( ३ ) पटना नगर निगम का मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी ,
- ( ४ ) बिहार-सरकार का नगर नियोजक ;
- ( ५ ) जन-सामान्य विभाग का मुख्य अभियन्ता ;
- ( ६ ) पटना-निगम द्वारा निर्वाचन दो व्यक्ति ,
- ( ७ ) राज्य-सरकार द्वारा मनोनीत दो सरकारी तथा दो वर-सरकारी व्यक्ति ।

बोर्ड की साधारण बैठक मास में एक बार अवश्य होनी है। यदि बोर्ड के दो-तिहाई सदस्य विशेष बैठक की मांग करें तो अध्यक्ष को इसकी बैठक बुलानी होगी। अध्यक्ष चाहें तो इसी विशेष बैठक स्वयं भी बुला सकते हैं। आवश्यकता पड़ने पर बोर्ड में बाहर विशेषज्ञों की भी बैठक की कार्यवाही में भाग लेने के लिए आमन्त्रित किया जा सकता है, परन्तु उन्हें मतदान का अधिकार नहीं होगा।

अगर बोर्ड को आवश्यकता हो तो समितियों की नियुक्ति भी की जा सकती है, जिसमें तीन प्रकार के सदस्य होंगे—

- ( १ ) बोर्ड के सदस्य .
- ( २ ) ऐसे विशेषज्ञ जिनकी सलाह की जरूरत हो ,
- ( ३ ) ऐसे व्यक्ति, जिन्हें बोर्ड की मददगारता में विशेष सलाह के लिए सम्मिलित किया गया हो ।

इन समितियों में ३—५ तक सदस्य होंगे जिनका काम बोर्ड के द्वारा सौंपे हुए विषयों पर छानबीन कर निर्णय अवधि के भीतर अपना प्रतिवेदन बोर्ड के पास भेजना है। अंतिम निर्णय के लिए बोर्ड की स्वीकृति की आवश्यकता होती है।

पटना शहर के विकास के लिए एक बृहत्तर पटना योजना बनाई गई है, जिसके अंदर संपूर्ण पटना को आठ भागों में विभक्त किया गया है ।

- ( i ) वर्तमान विकास क्षेत्र ,
- ( ii ) व्यावसायिक क्षेत्र ,
- ( iii ) औद्योगिक क्षेत्र ,
- ( iv ) वर्तमान विश्वविद्यालय के क्षेत्र ,
- ( v ) विश्वविद्यालय के विकास-क्षेत्र ,
- ( vi ) प्रस्ताविक गृह-निर्माण-क्षेत्र ,
- ( vii ) प्रस्ताविक मुख्य सड़कें ;
- ( viii ) खुली जगहें तथा हरियाली के क्षेत्र ।

इन संपूर्ण योजनाओं को दो भागों में विभक्त किया गया है—(१) अल्पकालीन योजनाएँ, जैसे बिजली और नाली की व्यवस्था, गंदे मुहल्लों की सफाई, नालों की सफाई, बिजली और नाली की व्यवस्था रेलवे स्टेशन, बाधी मैदान तथा ओरिंगरोड आदि क्षेत्रों में विकास के कार्यक्रम को कार्यान्वित करना तथा ( २ ) दीर्घकालीन योजनाएँ, जिनमें पटना शहर की गंदगी को दूर करने तथा पटना की प्रमुख सड़कों के अलावा एक केन्द्रीय सड़क के निर्माण तथा पटना के आस-पास शहर के विस्तार की योजनाएँ हैं ।

इन योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए निम्नांकित बातों पर विशेष ध्यान दिया जायगा—

- ( १ ) योजनात्मक ढंग से शहर के नये क्षेत्रों का निर्माण तथा पुराने क्षेत्रों का सुधार ;
- ( २ ) शहर के वातावरण को शुद्ध रखने के लिए खुली जगहों तथा हरियाली के इलाकों की व्यवस्था ,
- ( ३ ) नीची सतह की जमीन को ऊँचा बनाकर कम लायक बनाना ,
- ( ४ ) गंदे मुहल्लों की सफाई ,
- ( ५ ) सड़कों और नालियों का समुचित प्रबंध तथा सुधार ,
- ( ६ ) शहर के सांस्कृतिक विकास हेतु सामाजिक केन्द्रों के लिए सुरक्षित स्थान की व्यवस्था करना ,
- ( ७ ) नगरवासियों के स्वास्थ्य को ठीक रखने के लिए उद्योग धंधों वाले इलाके को आवास क्षेत्रों से अलग रखने की व्यवस्था करना ,
- ( ८ ) ऐतिहासिक स्मारकों, स्थानों तथा वस्तुओं की सुरक्षा तथा व्यवस्था ।



## सुधार-न्यास का आय-व्ययक

पटना सुधार-न्यास का आय-व्ययक बोर्ड के द्वारा स्वीकृत होता है। जध्यक्ष विमन्वर के अंत में आगामी वर्ष आय-व्यय का चारों ओर के सामने प्रस्तुत करता है। बोर्ड को उसमें परिवर्तन लाने का भी अधिकार है। बोर्ड से पाम हो जाने पर उसे राज्य-सरकार की स्वीकृति के हेतु उसके पास भेजा जाता है। राज्य-सरकार को स्वीकृत करने, अस्वीकृत करने या मशोषित करने का अधिकार है। यदि राज्य-सरकार उसे मशोषित या अस्वीकृत करती है तो उस अस्वीकृत या मशोषित आय-व्ययक को बोर्ड के पास भेजा जाता है। बोर्ड आवश्यक सुधार के बाद फिर राज्य-सरकार के पास भेज देता है तथा उसकी स्वीकृति के बाद ही आय-व्ययक स्वीकृत समझा जायगा। स्वीकृत आय-व्ययक की एक प्रति पटना नगर निगम को भेज दी जाती है।

इसकी आय के मुख्य साधन अबल संपत्ति के हस्तांतरण पर मुद्राक-शुल्क में आय, बेहतरी फीस, राज्य-सरकार के वापिस अश्रमन तथा म्युनिसिपल निधि से अश्रमन आदि हैं।

समीक्षा—यों तो पटना सुधार-न्यास की स्थापना पटना शहर के विकास हेतु हुई है, फिर भी अभी तक अधिक सफलता नहीं मिली है। इसका प्रमाण कारण यह है कि पटना सुधार-न्यास का इतना बड़ा कार्य है कि उसके लिए विशाल धनराशि की आवश्यकता है। परन्तु आर्थिक स्थिति पूर्ण ठोस नहीं रहने के कारण शहर की उन्नति ठीक से नहीं हो रही है। फिर भी इसका कार्य मराहनीय है। इसके चलते शहर में काफ़ी सुधार लाये गये हैं। इसके आर्थिक साधन को और भी मजबूत करने की आवश्यकता है।

### प्रश्न

- 1 Describe the composition and functions of the Patna Improvement Trust.

पटना सुधार-न्यास के संगठन तथा कार्यों का वर्णन करें।

प्रत्येक देश का शासन और सामाजिक व्यवस्थाएँ परस्पर अवलम्बित हुआ करती हैं। हमारा देश भी इस नियम का अपवाद नहीं है। हमारे देश में अंगरेजी राज्य की स्थापना के फलस्वरूप भारतवासियों के सामाजिक जीवन का जो हास और अथ पतन हुआ, उससे कौन अवगत नहीं है ? पिछले तीन-चार सौ वर्षों में भारत में मुसलमानों और अंगरेजों की शासन-व्यवस्था रहने के कारण हिन्दूकालीन सामाजिक संगठन और व्यवस्था में कितना अन्तर आ गया है, यह भारत के इतिहास से अवगत सभी लोगों को भलीभाँति मालूम है।

जिस प्रकार सामाजिक व्यवस्था शासन-व्यवस्था से प्रभावित हुए बिना नहीं रह सकती है, ठीक उसी प्रकार शासन-व्यवस्था पर सामाजिक व्यवस्था का प्रभाव पड़े बिना भी नहीं रहता। संविधान के अनुसार छुड़ाछूत एक दंडनीय अपराध घोषित किया गया है, लेकिन छुड़ाछूत की प्रथा भारत के सामाजिक जीवन में ऐसा घर कर गई थी कि कानून द्वारा इसे ज़बंद करार दिये जाने पर भी यह हमारे समाज में अभी भी विद्यमान है।

अतः वर्तमान भारतीय शासन-व्यवस्था की जानकारी हासिल करने, के लिए अपने देश के सामाजिक जीवन का ज्ञान प्राप्त करना लाभदायक ही नहीं, बल्कि आवश्यक भी है।

## हमारे सामाजिक जीवन की विशेषताएँ

( १ ) 'विभिन्नता में एकता'—भारत के सामाजिक जीवन की सबसे पहली और सामान्य विशेषता है 'विभिन्नता में एकता'।

भारत एक देश नहीं, बल्कि एक महादेश है। भारत-सभ के अन्तर्गत बसने-वाले लोगों की भिन्न भिन्न आतिया हैं। देश के विभिन्न भागों या क्षेत्रों में अनेकों धर्मों के माननेवाले लोग हैं। इनकी भाषाएँ नाना प्रकार की हैं और इनके रीति-रिवाज, खान पान, चाल-चलन, वेश-भूषा आदि भी विभिन्न प्रकार के ही हैं। ठीक ही कहा गया है कि "हमारा देश एक राष्ट्र नहीं, बल्कि विभिन्न आतियों एवं उपजातियों का अजयिबघर है।"

उपर्युक्त विभिन्नताओं के आधार पर कुछ लोगों द्वारा यह शका प्रकट की

जाती है कि क्या सचमुच भारतवासियों का एक सामाजिक जीवन है? इन लोगों के अनुसार भारत में 'एक समाज नहीं होकर कई समाज हैं।' अतः भारतवासियों का एक सामान्य सामाजिक जीवन होने का प्रश्न ही नहीं उठता।

इस प्रकार की धारणाएँ श्रान्तिमूलक हैं; क्योंकि इस प्रकार के विचारक हमारे सामाजिक जीवन को वास्तव रूप से ही देखते हैं। इन आलोचकों की दृष्टि हमारे सामाजिक जीवन की वास्तव विभिन्नताओं एवं अनेकताओं के नीचे छिपी हुई एक मौलिक और अनोखी एकता तक नहीं पहुँच पाती है। ये लोग यह नहीं देख पाते हैं कि हमारे देश की संस्कृति में विभिन्न जातियों तथा धर्मों का समावेश होकर एक मिली जुली संस्कृति का निर्माण हो गया है। धर्म, जाति, भाषा, खान पान रहन-सहन, रीति-रिवाज आदि की विभिन्नताओं और अनेकताओं के बावजूद समस्त भारतवासियों में एक विशिष्ट और अवर्णनीय सामाजिक एकानुभूति है। इस सामाजिक एकात्मिकता का पूर्ण और स्पष्ट आभास तब मिलता है, जबकि हम अपनी भौतिक सीमा से परे किसी विदेशी सामाजिक जीवन की धृष्टभूमि में उसे आँकने की कोशिश करते हैं।

अन्य अनेक विभिन्नताओं के बावजूद छिपी हुई एक मौलिक एकात्मिकता हमारे सामाजिक जीवन की एक सामान्य विशेषता है। कुछ लेखकों के अनुसार "यदि विभिन्नताएँ ही हमारे सामाजिक जीवन की पहली विशेषता हैं।"

(२) धर्म का व्यापक प्रभाव—धर्म को जमा संवोपरि स्थायी भारतीय जन-जीवन में दिया गया, वंसा अन्यत्र नहीं। हमारे सामाजिक सगठनों और व्यवस्थाओं पर धर्म की अमिट और गहरी छाप पड़ी है। भारत का प्रत्येक सामाजिक वर्ग और प्रत्येक समुदाय धर्म को विशेष स्थान और महत्त्व देता है। ठीक ही कहा गया है कि "जिसे प्रकार प्राचीन रोम ने अपनी नागरिकता के उच्च आदर्शों का जयनाद दिया, प्राचीन यूनान ने अपने बुद्धि-वैभव से स्तार को चकित किया, उसी प्रकार प्राचीन भारत ने अपने आस्था मूल आदर्शों का शख्स किया।"

हमारी प्राचीन सामाजिक व्यवस्था धर्म की नींव पर ही आधारित थी और हमारे दृष्टांतों के जीवन का प्रत्येक अंग धर्म में समाविष्ट रहता था। पारिवारिक संस्कृति और सम्यक्ता तथा वैज्ञानिक भौतिकवाद होने के कारण यद्यपि आज हमारे सामाजिक जीवन में धर्म का वह प्राचीन संवोपरि स्थान नहीं रह गया है, फिर भी जन्म से मृत्यु तक हमारे जीवन में किसी-न-किसी रूप में धर्म का हाथ अवश्य ही रहता है।

(३) कृषि प्रधान समाज—गाँवों का देश होने के कारण भारतीय संस्कृति कृषि-संस्कृति कृषि-प्रधान है। हमारे देश में लगभग छह लाख गाँव हैं और भारत

को जनता का एक प्रतिशत, परोक्ष या प्रत्यक्ष रूप में, अपनी जीविका के लिए कृषि पर ही निर्भर करता है। तभी तो कहा गया है—‘भारत माता ग्रामवासिनी’। भारत के सामाजिक जीवन में, भूत और वर्तमान दोनों में, गाँवों का एक निश्चित और निर्विवाद महत्त्व रहा है। गाँवों में निवास करनेवाली जनता ही तो भारत की आत्मा है और उसी जनता का जनजीवन तो भारतीय सामाजिक जीवन का स्वरूप है।

प्राचीन काल में ये गाँव छूटे-छोटे गणतन्त्र के रूप में कार्य करते थे। यह जानी हुई बात है कि ग्रामीण लोग रुढ़ियों और परम्पराओं के प्रेमी हुआ करते हैं। अद्योगिक और शहरी जीवन से दूर रहने के कारण और आवागमन की कठिनाइयों में इन तक सुगमतापूर्वक पहुँचने की समाधान नहीं रहने के कारण, भारत के गाँवों तक आधुनिक सभ्यता और वैज्ञानिक अनुसंधान यथासमय पहुँच नहीं पाये। इसका परिणाम यह हुआ कि हमारा सामाजिक जीवन विश्व-प्रगति के साथ काम मिलाकर आगे बढ़ नहीं सका। किन्तु, इसका एक लाभदायक पक्ष भी है। सांस्कृतिक, सुरक्षा की दृष्टि से इन गाँवों में सुरक्षात्मक दुर्गों का काम किया। इन्होंने भारतीय सभ्यता और संस्कृति पर बहेशी आक्रमणकारियों और राज्यों का कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ने दिया।

आज हमारे देश में भी श्रद्धोपीकरण हो रहा है। इसके फलस्वरूप आगे आने-वाले दिनों में हमारा सामाजिक जीवन क्या रूप लेगा, कहना मुश्किल है, फिर भी पिछला और निम्न भावेष्य में भी दृष्टि की प्रधानता हमारे सामाजिक जीवन की एक विशेषता रहेगी ही।

(१) भारत के सामाजिक जीवन की चौथी और महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि हमारे सामाजिक गठन और जीवन की इकाई व्यक्ति नहीं, समूह रहा है। हमारे यहाँ प्राचीन-काल से लेकर अत्यन्त सामाजिक जीवन के व्यक्तिगत पक्ष पर जोर नहीं दिया जाकर समूहिक पक्ष को ही महत्त्व दिया गया है। इस दृष्टि से हमारा सामाजिक जीवन पाश्चात्य देशों के सामाजिक जीवन से भिन्न है। यूरोपीय दर्शन के इतना कि हम व्यक्तित्व की दृष्टान्तों की भरमार देखते हैं, लेकिन हमारे यहाँ के सभी चिन्तकों के दर्शन में समूह या समाज के लिए व्यक्तिगत आत्मत्याग की भावना ही ही श्रेष्ठता प्रतिपादित है।

भारतीय सामाजिक जीवन की सामान्य विशेषताओं की उपर्युक्त चर्चा के पश्चात् हम अपने सामाजिक संघों अर्थात् अपने सामाजिक जीवन के मुख्य आधार स्तम्भों की समीक्षा करेंगे।

## हिन्दुओं का सामाजिक संगठन

धर्मपरायण और समूहात्मक हिन्दू-समाज के संगठन के मुख्य दो आधार-स्तम्भ हैं—(१) जातीय एवं वर्ण-व्यवस्था और (२) संयुक्त कुटुम्बों की प्रथा।<sup>१</sup> हम इन पर क्रमशः विचार करेंगे।

(१) जाति एवं वर्ण-व्यवस्था—जाति एवं वर्ण-व्यवस्था हिन्दू-समाज की एक अत्यन्त ही प्राचीन तथा परम्परागत विशेषता है। यह व्यवस्था हिन्दुओं के सामाजिक जीवन का ऐसा अभिन्न अंग है कि इसके बिना हिन्दू-समाज का समूचा ढांचा ही विगड़ जायगा।

जाति एवं वर्ण-व्यवस्था का अभिप्राय समाज को व्यवसाय तथा रंग के आधार पर कई समूहों में बाँट देना है। बी० ए० स्मिथ के अनुसार जाति परिवारों के उन समूहों को कहते हैं, जो विवाह और भोजन-मन्थनी कुल्लु सरकारों की पवित्रता का पालन करने के लिए बनाये गये विरोध नियमों में बँधे हों। बँस तो 'वर्ण' शब्द का अर्थ रंग है, किन्तु सामाजिक व्यवहार में इसका प्रयोग एक समूह के अर्थ में होता है। इस प्रकार जाति एवं वर्ण-व्यवस्था का अर्थ है विभिन्न पेशों और कार्यों के आधार पर समाज का वर्गीकरण।

उत्पत्ति—वर्ण एवं जाति-व्यवस्था हिन्दू-समाज की अति प्राचीन प्रथा है। इस प्रथा के उत्पत्ति काश्च के सचिव में विज्ञानों में मतान्तर पाया जाता है। कुछ विद्वान् लेखकों के अनुसार, जैसे जेल्मर और न्यूबर्ग (Gellner and Neuberg) जाति-प्रथा का प्रचलन ऋग्वेदीय युग से ही पाया जाता है। ठीक इसके विपरीत म्योर, जिम्नर और वेबर (Muir, Zimmer and Weber) आदि विद्वान् लेखकों के अनुसार ऋग्वेदीय युग में जाति-भेद प्रचलित नहीं था। वैदिक युग में वर्ण-भेद के सम्बन्ध में सुप्रसिद्ध वेदालोचक डॉक्टर कीथ (Keith) ने 'भारत के कैम्ब्रिज डेटास' में लिखा है—“एक दृष्टि ने देखने पर सत्य ही ऋग्वेद में जाति

१ ऊपर कहा जा चुका है कि हमने सामाजिक जीवन में बहुत-सी विभिन्नताएँ हैं। यह भी कहा गया है कि इन विभिन्नताओं और अनेकताओं के पीछे एक मौलिक एकरा क्षिपी हुई है। फिर भी, उसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता है कि हिन्दुओं, मुसलमानों और ईसाइयों के सामाजिक संगठनों में कुछ मौलिक विभिन्नताएँ भी हैं। मतएव, हम इन तीनों प्रधान सामाजिक संगठनों की चर्चा, पाठकों की सुविधा के लिए अलग-अलग करेंगे।

२. “These (Caste and Joint family) in fact are the distinguishing characteristics of Hindu-life”  
—A. M. Pankkar

मेद का अस्तित्व अस्वीकार नहीं किया जा सकता।” इस सम्बन्ध में स्वीकृत मत यह है कि ऋग्वैदिक काल में बहुत-से वर्ण तथा कर्म थे, लेकिन उनकी उत्पत्ति का आधार जन्म या वंश नहीं, वरन् कर्म और गुण था। अर्थात् वैदिक या पूर्व-वैदिककाल में ही वर्ण-व्यवस्था की उत्पत्ति हो चुकी थी, लेकिन जाति-प्रथा की परिपक्वतावस्था के कठोर नियमों और निशङ्कणों की उत्पत्ति बाद में चलकर हुई।

यद्यपि ऋग्वैदिक काल में जाति-प्रथा के होने या न होने पर वाद-विवाद है तथापि बाद के वैदिककाल में निश्चित रूप से चार वर्णों की उत्पत्ति हो चुकी थी। स्मृतियों में जाति-प्राप्ति की प्रथा का स्पष्ट वर्णन मिलता है। ऋग्वेद में लिखा है कि परमात्मा के मुख से ब्राह्मणों की, भुजाओं से क्षत्रियों की, जाँघ से वैश्यों की और पैरों से शूद्रों की उत्पत्ति हुई।<sup>१</sup> इस प्रकार परम्परागत विचारधारा के अनुसार ईश्वर ने ही समाज को चार वर्णों में विभाजित कर दिया—ब्राह्मण, क्षत्रिय, वैश्य और शूद्र। हिन्दुओं के प्राचीन धर्म-ग्रन्थों के अनुसार जाति-प्रथा अर्थात् वर्ण-मेद ईश्वरीय कृति है और पुनर्जन्म के कर्मों के आधार पर यह दावा किया गया है कि अपने पूर्व कर्मों के फलानुसार व्यक्ति किसी जाति-विशेष में जन्म लेता है।

कुत्र लेखकों के अनुसार वर्ण-व्यवस्था की उत्पत्ति भारत में आर्यों के आने के फलस्वरूप हुई। जब आर्यों ने भारत में प्रवेश किया तब उन्हें द्रविड़ों से कठिन मुठभेड़ करनी पड़ी। जब आर्य लोग द्रविड़ों पर आधिपत्य स्थापित कर भारत में स्थायी रूप से बस गये और आर्यों तथा द्रविड़ों के बीच अन्तर्जातीय विवाह-सम्बन्ध कोई आसामान्य बात न रह गई, तब उन दोनों के समन्वय से एक विशिष्ट सभ्यता की उत्पत्ति हुई। आर्यों का रंग गोरा था और द्रविड़ों का काला, अतः आर्य अपने को द्रविड़ों से श्रेष्ठ तथा अच्छा मानते थे और उनकी यह आकांक्षा थी कि वे अपने और द्रविड़ों के बीच एक स्थायी विभेद कायम रखें। इस प्रकार इन लेखकों के अनुसार रंग-मेद के आधार पर, आर्यों और अनार्यों के बीच खींची गई स्थायी-सी विभाजन रेखा ने वर्ण-मेद को जन्म दिया।

इस मत के अनुसार सर्वप्रथम रंग (वर्ण) ने समाज को आर्यों और अनार्यों—इन दो श्रेणियों में विभक्त किया और बाद में चलकर पेशा, अर्थात् व्यवसायों ने स्वयं आर्यों को ही तीन समूहों—ब्राह्मण, क्षत्रिय और वैश्य—में बाँटा। ब्राह्मण धार्मिक कृत्य सम्पादित करते थे। क्षत्रियों का कार्य देश की रक्षा तथा राज्य

१ ब्राह्मणो ऽस्य मुखमासीद् ब्राह्म राजन्य कृतम् ।

उरु तदस्य यद् वैश्य पदभ्याम् शूद्रो अजायत् ॥ ऋग्वेद १०।६०।१२

का शासन-प्रबन्ध करना था। वैश्य कृषि और वाणिज्य में श्रुतवन्त रहते थे। शूद्रों को उपर्युक्त तीनों वर्णों की सेवा करनी पड़ती थी।

यद्यपि उपर्युक्त मत जाति एवं वर्ण-व्यवस्था की ऐतिहासिक व्याख्या के समान लगता है, फिर भी इसका कुछ निश्चित और वास्तविक प्रमाण नहीं है और यह भी अधिकतर काल्पनिक मत ही है। इसी प्रकार जाति-प्रथा को ईश्वरीय कृति मान लेना भी श्रान्तिमूलक होगा। श्री के० एम० पण्डित ने ठीक ही तो कहा है 'कि जब ब्राह्मणों ने अपने धर्मशास्त्रों को ईश्वरीय माना ही नहीं है तब उन धर्मशास्त्रों के आधार पर जातिप्रथा को ईश्वरीय मानने का प्रश्न ही नहीं उठता है।'

प्रश्न उठता है कि जाति-वर्ण एवं जाति-व्यवस्था की उत्पत्ति कैसे हुई? इसके उत्तर में यह कहा जाना चाहिए कि प्राचीन भारतीय ऋषि-मुनियों तथा धार्मिक चिन्तकों ने धार्मिक रीति में तत्कालीन समाज का एक मुख्यस्थित एवं सुदृढ़ संगठन करने के हेतु समाज की विभिन्न आवश्यकताओं की पूर्ति के माध्यम से, सम्पूर्णसमुदाय को चार वर्णों में विभक्त कर दिया और सभी व्याप्तियों के लिए निश्चित कर्म निश्चित कर दिये। जो जिस वर्ण का कर्म करना था, वह उसी वर्ण की श्रेणी में गिना जाता था। धार्मिक कार्यों के आधार पर वर्ण एवं जाति-व्यवस्था की नींव डाली गई। उपर्युक्त मत तर्क तथा बुद्धिमत्त ज्ञान पड़ता है। वेदों के गुणगान में भी कुछ इसी प्रकार के विभाजन का मन्त्र है। मनुस्मृति में भी कहा गया है कि वेद पढ़ना, यज्ञ करना और रक्षणा, दान लेना और देना—ये चार कर्म चार वर्णों के लिए नियत किये गये हैं। प्रजा की रक्षा, दान देना, यज्ञ करना, वेद पढ़ना, विप्रों में आसन न होना—ये क्षत्रियों के कर्तव्य हैं। पशु-पालन, दान-यज्ञ और वैवाच्यम, वाणिज्य-व्यवसाय तथा महाजनी और वेणी—ये कर्म वैश्यों के हैं। उन तीनों वर्णों की सेवा करना शूद्र का कार्य है। भगवान् श्रीकृष्ण ने भी गीता में कहा है कि मैंने चार वर्णाश्रम गुण और कर्म की दृष्टि से उत्पन्न किये हैं। इस प्रकार वर्ण एवं जाति व्यवस्था की उत्पत्ति गुण-कर्मनुसार या कार्य-विभाजन (Division of Labour) के निदान्तों के अनुसार हुई—ऐसा मानना ही तर्कयुक्त तथा बुद्धिमत्त ज्ञान पड़ता है।

विकास—हमलोगों ने ऊपर देखा कि अपने प्राचीन तथा मौलिक रूप में जाति एवं वर्ण व्यवस्था कर्म और गुण पर आधारित थी और सामाजिक व्यवस्था के हेतु बनाई गई थी। जो जिस कार्य को करता था, वह उस वर्ण का माना

जाता था। विभिन्न वर्णों में (शूद्रों को छोड़कर) परस्पर विवाह-संबंध भी होता था। एक वर्ण के परिवार में जन्मे हुए व्यक्ति के लिए, दूसरे वर्ण में प्रविष्ट होने में कोई बाधा नहीं थी। प्रत्येक वर्ण की समाज के लिए उपयोगिता थी, अतः सभी का समाज में समान सम्मान था। वर्णों के आधार पर, समाज में ऊँच-नीच का भेद भाव नहीं था। भगवान् श्रीकृष्ण ने भी गीता में कहा कि ज्ञानी मनुष्य को विद्या और नियम से युक्त ब्राह्मण, गाय, हाथी, कुत्ते और चाण्डाल को समदृष्टि से देखना चाहिए।<sup>१</sup>

कालान्तर में यह व्यवस्था जटिल होने लगी। महाभारत और रामायण-काल में ही इसमें कुछ जटिलता आ गई थी, परन्तु फिर भी यह उतनी अधिक जटिल नहीं हुई थी कि वर्ण-परिवर्तन करना असम्भव हो गया हो। जैसे परशुराम जन्म से ब्राह्मण और कर्म से क्षत्रिय थे। विश्वामित्र जन्म से क्षत्रिय और कर्म से ब्रह्मर्षि थे। महाभारत के रचयिता ऋषि वेदव्यास भीवर-स्त्री के पुत्र थे। ऋषि वसिष्ठ और पाराशर क्रमशः वैश्य तथा चाण्डाल-पुत्र थे।

वर्ण-व्यवस्था की अवाङ्मनीय जटिलता तथा इसके आधार पर उत्पन्न ऊँच-नीच तथा छुआछूत के भेद-भाव की उत्पत्ति बौद्धकाल में हुई। बौद्ध-युग में ही जाति-प्रथा का आधार कर्म और गुण नहीं, प्रत्युत जन्म हो गया। इतना ही नहीं, चार वर्णों के अतिरिक्त और भी कई उपजातियाँ उत्पन्न हो गईं, जैसे—धोबी, तेली, लोहार, ग्वाला, चमार आदि।

बौद्ध-युग के बाद, मौर्यों के आदिकाल में यह प्रथा जटिलतर हो गई, क्योंकि हिन्दू राजा जन्म के सिद्धान्त को मान्यता देने लगे। अब जाति-भेद ने अपने आदिकालीन कर्मगण रूप को त्यागकर जन्मगत रूप धारण कर लिया। जन्म से ही जातियों निर्धारित होने लगी और उच्च कुल में जन्म लेनेवाला अपने को निम्न कुल में पैदा होनेवाले लोगों से बड़ा तथा ऊँचा मानने लगा।

इसके बाद मुस्लिम-काल आया। इस समय जाति-प्रथा अपनी परिपक्व-व्यवस्था को प्राप्त कर चुकी थी। अन्तर्जातीय विवाह को कौन कहे, व्यवसाय-परिवर्तन और सहभोज आदि के नियम और नियंत्रण अत्यन्त ही कठोर हो गये। जाति-प्रथा के कारण हिंदुओं और मुसलमानों के बीच एक स्थायी और अमिट विभेद-दीवार खड़ी हो गई और दोनों एक दूसरे को घृणा की दृष्टि से देखने लगे। अँगरेजी राज्य के दिनों में इस अवस्था में थोड़ा बहुत सुधार हुआ, लेकिन क्रमोपशान्त पूर्व-स्थिति ही रह गई।

<sup>१</sup> विद्याविनयसम्पन्ने ब्राह्मणे णवि हस्तिनि ।



वर्तमान जाति एव वर्ण-व्यवस्था—वर्तमान समय में भी जाति-प्रथा का आधार कर्मबल नहीं, जन्मगत ही है। साथ-ही-साथ यह विभाजन अपरिवर्तनीय है। यथातः ब्राह्मण के घर में उत्पन्न व्यक्ति जन्म से लेकर मृत्यु तक ब्राह्मण समझा जाता है, भले ही वह अनश्व ही क्यों न हो और वेदों तथा धर्मशास्त्रों के पढ़ने की बात कान कहें, उन्हें श्रमा भी नहीं दी। इस प्रकार शूद्र के घर में उत्पन्न एक महान् पंडित और विद्वान् व्यक्ति जीवन-भर शूद्र ही रहेगा।

उच्च तथा निम्न कुल का भेद-भाव क्रिया जाता है। दृष्टाव्युक्त की प्रथा जाति-प्रथा पर ही आधारित है।

एक जाति में उत्पन्न होनेवाले सभी लोग अधिकांशतः पारिवारिक कार्य-भार को वंशानुगत रूप में देते आते हैं। एक जाति के व्यक्तियों की उत्पत्ति का एक ही ज्ञान माना जाता है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि जाति एव वर्ण-भेद के फलस्वरूप आज हमारे समाज का जो विच्छिन्न रूप है तथा जो बुराईया एवं दुर्प्रतिभा हमारे समाज में घर कर गई हैं और जिन्हें दूर करने में हम असमर्थ हो रहे हैं, वे कालान्तर में उत्पन्न अदिलताओं के फल हैं। हमारे पूर्वजों ने जिस मौलिक एवं आधारभूत उद्देश्य से वर्ण-व्यवस्था की जो सुन्दर योजना बनाई थी, उसका उपर्युक्त अभिप्राय उनके स्वप्न में भी नहीं था। ठीक ही कहा गया है कि “वर्णों में न तो आत्मा की दृष्टि में कोई भेद है और न ही भेद के भेद के कारण कोई द्रोह या घटा। सभी वर्ण एक-दूसरे पर निर्भर हैं। सभी के नाम श्रेष्ठ हैं और अपने-अपने स्थान पर सबका समान महत्त्व है क्योंकि यदि वर्ण परमात्मा के विगट्शरीर में उत्पन्न हुए हैं, उन उनमें किसी प्रकार की घृणा होना सर्वथा अनुचित है। ब्राह्मण ज्ञान-बल से, क्षत्रिय बल-बल से, वैश्य धन-बल से और शूद्र श्रम-बल से महान् हैं।”

जाति एव वर्ण-व्यवस्था की उत्पत्ति और विकास के उपर्युक्त वर्णन को ध्यान में रखते हुए हम अब इस व्यवस्था के गुण और दोष या लाभ और हानि की चर्चा करेंगे।

जाति-व्यवस्था के गुण—(१) अपने मौलिक रूप में जाति-प्रथा उपयोगी तथा लाभदायक थी। सम-विभाजन तथा काम-बन्धों की विभेदना (Division of labour and Specialisation of functions) के सिद्धान्तों पर व्यवहारित होने के कारण यह प्रथा सन्तुष्ट समाज की विभिन्न आवश्यकताओं की पूर्ति करलता से भरती थी। इस प्रथा ने आर्थिक क्षेत्र में निपुणता के तत्त्व का समावेश किया। इस प्रथा ने स्वशासन तथा मजदुर निर्भर आर्थिक व्यवस्थावाले गाँवों को इतने दिनों तक अनुशासित किया।

(२) जाति-प्रथा प्रत्येक वर्ण को अपने कार्य में पूर्ण रूप से कुशलता और अनुभव प्राप्त कराती है। प्रत्येक जाति में एक वृत्तिगत संस्कार वशानुक्रमिक रूप से चला जाता था। एक जाति के सभी लोग अपना पुस्तैनी पेशा सीखते थे और उसीको करते थे। इस प्रकार आनेवाली पीढ़ियों द्वारा पारिवारिक बाँझों के होते जाने के कारण, अधिक शिक्षा और प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं पड़ती थी। वंशगत बन्धों के अनुकरण से प्रत्येक व्यक्ति को बचपन में ही अपने धन्धे के प्रति रुचि के साथ-साथ जानकारी और विशेषता प्राप्त हो जाती थी। समाज में बेकारी की समस्या भी नहीं रहती थी और प्रत्येक वर्ण के लोग अपने-अपने कार्यों में दक्ष तथा प्रवीण होते थे।

(३) जाति-प्रथा के फलस्वरूप समाज की सर्वांगीण उन्नति होती थी। प्रत्येक वर्ण अपने कार्य को सम्मान की दृष्टि से देखता और दूसरे के कार्यों में बाधा नहीं डालता था। प्रत्येक वर्ण के लोग दूसरों की सहायता करना अपना धर्म समझते थे। धन-विभाजन के कारण अच्छे सैनिकों, शिक्षकों, तथा कारीगरों का कभी अभाव नहीं होता था। किसी भी परिस्थिति में सामाजिक कार्यों के सुचारु रूप से चलने में कोई कठिनाई नहीं आती थी, जैसे युद्ध के समय आर्यों को लेती की कोई परवाह नहीं रहती थी।

(४) इस व्यवस्था के फलस्वरूप सभी वर्णों के सभी लोगों के व्यक्तित्व का विकास होता था। ऊँच नीच का भेद-भाव नहीं रहने के कारण सभी लोग समान माने जाते थे। प्रत्येक जाति के व्यक्तियों का एक सघ होता था और यह सघ उस जाति के सभी लोगों के व्यक्तित्व के विकास के लिए समुचित व्यवस्था करता था। इस प्रकार जाति-प्रथा सामूहिक और वैयक्तिक विकास का मुख्य माध्यम थी।

(५) जाति-प्रथा सामूहिक विकास तथा एकता का भाव जाग्रत करती है। यह प्रथा एक जाति के सभी लोगों में प्रेम, ब्रातृत्व, समानता और सौहार्द की भावना उत्पन्न करती है। एक जाति के लोग अपना तथा दूसरों का दुःख-सुख समान समझते थे, जिससे उनमें स्वार्थ-त्याग और ब्रातृत्व की भावना उत्पन्न होती थी। इस पारस्परिक सहयोग एवं सहायता के कारण कोई भी व्यक्ति अपने को अकेला और निस्सहाय नहीं समझता था; क्योंकि आवश्यकता पड़ने पर उसकी जाति के अन्य लोग उसकी मदद को सदैव तत्पर रहते थे।

(६) संगठित तथा शुद्ध जाति व्यवस्था समाज में सामंजस्य उपस्थित करती थी तथा समाज को सुदृढ़ और मजबूत बनाती थी। डॉक्टर राधाकृष्णन् के अनुसार वर्णों में बैर होने के कारण समाज का आध्यात्मिक, राजनीतिक और

आर्थिक जीवन सतुलित और समन्वित रहता था । राजनीतिक और आर्थिक जीवन आध्यात्मिक जीवन से प्रेरणा ग्रहण करता था । “परिणाम होता था कि राजा निरंकुश सैन्यवादी नहीं हो सका । सार्वभौम प्रभुता का शासक-वर्ग के स्वार्थ के साथ नहीं, वरन् राष्ट्र के साथ सम्बन्ध था ।”<sup>१</sup>

(७) जाति एवं वर्ण-व्यवस्था ने हिन्दू-संस्कृति की विदेशी आक्रमणकारियों से रक्षा की । हमारे देश में विभिन्न समयों में रण-विरग के विदेशी आक्रमणकारी आये, जैसे यूनानी, हूण, शक, मुगल, पठान, तुर्क और अंगरेज । इन लोगों ने आधिपत्य की स्थापना के बावजूद हमारा धर्म, हमारी भाषा, परम्परा, या आदत इन विदेशी विजेताओं के प्रभाव से मुक्त रहे ।

(८) वर्ण-व्यवस्था के कारण रक्त की शुद्धता भी बनी रही । परिपक्व वर्ण-व्यवस्था के कठोर नियमों और नियंत्रणों के कारण अन्तर्जातीय विवाह तथा सहभोज आदि वर्जित थे । इस कारण हमारे रक्त की शुद्धता भी बनी रही ।

इस प्रकार हम पाते हैं कि अपने मौलिक रूप में जाति एवं वर्ण-व्यवस्था उपयोगी और लाभदायक थी । हम ऊपर लिख आये हैं कि कालान्तर में इसका स्वरूप जाटिल तथा विकृत होता गया । अतः इससे लाभ न होकर हानि होने लगी । उपर्युक्त गुणों का स्थान अवगुणों ने ले लिया । नीचे हम जाति एवं वर्ण-व्यवस्था के अवगुणों की चर्चा करेंगे ।

**वर्ण-व्यवस्था के अवगुण**—वर्ण-व्यवस्था के जिन गुणों का वर्णन ऊपर जाते किया गया है, वे सब आजमल नहीं पाये हैं । इस प्रथा के मौलिक रूप में जो गुण थे, अब वे लगभग नष्ट हो चुके हैं । वस्तुस्थिति तो यह है कि वर्तमान समय में जाति-व्यवस्था अवगुणों की खान बन गई है, जो निम्नलिखित है—

(१) जाति-प्रथा आर्थिक दृष्टिकोण से वर्तमान युग के लिए अनुपयुक्त है । यह प्रणिमा का विनाश करती है, जैसे शूद्र-जाति में उत्पन्न प्रतिभाशाली व्यक्ति भी समाज में नीची नजर से ही देखा जाता है या किसी उच्च कुल में उत्पन्न व्यक्ति को अगर किसी निम्न पेशे में अभिरुचि है तो भी उसे उस पेशे को ग्रहण करने में हिचक होती है ।

इस प्रकार यह प्रथा समयातीत ( Out of date ) होने के अनिरुक्त पूँजी और भ्रम की यतिशीलता को प्रोत्साहन नहीं देती और आर्थिक निरक्षेपता को प्रश्रय देती है । अर्थशास्त्रियों का यह भी मत है कि यह बड़े पैमाने के उत्पादन के लिए सर्वथा अनुपयुक्त है । कुछ लोगों का यह भी कहना है कि चूँकि

इस प्रथा में प्रतियोगिता की भावना नहीं ईर्ष्याएँ, अतः कार्य-कुशलता को भी धक्का पहुँचता है ।

(२) जाति-प्रथा ने हमारे समाज को जातियों और उपजातियों में खंड-विरंड कर छिन्न-भिन्न कर दिया । आज विभिन्न जातियों और उपजातियों की संख्या लगभग तीन हजार मानी जाती है । यह प्रथा विभिन्न जातियों एवं उपजातियों को पृथक्तावादी बनाती है । सर हेनरी मेन के शब्दों में—“वर्ण-व्यवस्था समाज के लिए बहुत दुःखदायी और विनाशकारी सिद्ध हुई है ।”

(३) जाति-व्यवस्था राष्ट्रीय एकता के मार्ग को अवरोध करती है । इस प्रथा के फलस्वरूप लोग राष्ट्रीय हितों की अपेक्षा जातिगत हितों को अधिक महत्त्व देने लगते हैं । इसका परिणाम होता है कि राष्ट्रवाद की भावना को काफी गहरी ठेस लगती है और जातीयता की भावना उत्पन्न होती है । राष्ट्राभिमान उत्पन्न होने की अपेक्षा जातीय अभिमान उत्पन्न होता है । भारत का इतिहास बतलाता है कि १०वीं और ११वीं शताब्दी में जब हमारे देश में विदेशी आक्रमणकारियों का आगमन शुरू हुआ, तब जाति-भेद के कारण ही हमारे देशवासी उन शत्रुओं का सामना नहीं कर सके । ठीक ही कहा गया है कि जाति-भेद वास्तव में राष्ट्ररूपी शरीर में घुन की तरह काम करता है और उसे सर्वथा जर्जरित कर देता है ।

(४) जाति-प्रथा अप्रजातान्त्रिक है, क्योंकि यह जातिगत निष्ठाओं (Sectional Loyalties) का सृजन कर समाज में संकीर्ण तथा संकुचित प्रवृत्तियों को जन्म देती है । ऊँच-नीच और छोटे-बड़े की भावना को जन्म देने के कारण यह प्रथा समानता के सिद्धान्त का विरोधी है और इस प्रकार अप्रजातान्त्रिक है ।

(५) जाति-प्रथा उच्च जातिवालों में व्यर्थ का दम तथा घमंड उत्पन्न करती है, जिससे वे लोग अन्य जातिवालों को हमेशा नीची नजर से देखते हैं । इस प्रकार यह प्रथा सामाजिक विषमता की जननी है ।

(६) जाति-प्रथा सामाजिक सम्पर्क तथा आदान-प्रदान का मार्ग अवरोध कर वर्गवाद तथा पार्थक्य की भावना को प्रश्रय देती है । इसके फलस्वरूप समाज में सामूहिक सौहार्द का विकास नहीं हो पाता है ।

(७) वर्ण व्यवस्था के कारण हिन्दुओं का अधिकांश भाग सैनिक-शिक्षा से वंचित रह गया । क्षत्रियों के अतिरिक्त अन्य जातियों ने सैनिक-शिक्षा नहीं ली और जब हमारे देश पर विदेशी आक्रमण हुए तब हमारा राष्ट्रीय सैन्य-बल कमजोर पाया गया ।

(८) इस प्रथा के फलस्वरूप हम विज्ञान की छुड़दौड़ में पीछे रह गये और विदेशों से हमारा सम्पर्क कम रहा । जाति-भेद, छुआछूत और खान-पान के विषय

हिन्दू लोग समुद्र पार जाना अधार्मिक कार्य समझते थे। महमूद गजनवी के आग वरक्षानेवाले अस्त्रों और चार के तोपखानों का मुकामला हम इसीलिए नहीं कर पाये कि अन्य देशों में शुद्ध खान-पान न मिलने के कारण हिन्दुओं ने विदेशों में जाना छोड़ दिया था और मध्य एशिया में होनेवाले तत्कालीन नये वैज्ञानिक आविष्कारों से वे लोग अनभिज्ञ थे।

(६) इस प्रथा ने ही अस्पृश्यता यानी छुआछूत के रोग को जन्म दिया और स्त्रियों के सामाजिक विकास का मार्ग अवरुद्ध किया।

(१०) सामाजिक सुधार के मार्ग में भी जाति-प्रथा ने सर्वद्वेष रोड़ा अटक रखा है।

निष्कर्ष—जाति एवं वर्ण-व्यवस्था के उपर्युक्त गुणों तथा अवगुणों की तालिका को देखने के पश्चात् हम इसी निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि इसमें बुराइयों ही-बुराइयों हैं। इसके कारण हिन्दू-समाज में बहुत-सी बुरीतियों आ गइ हैं। यदि भारतीय समाज के ढोंचों को सचमुच सामाज्यवादी बनाना है, तो इस हानिकारक प्रथा को मिटाना नितान्त आवश्यक है।

## (२) संयुक्त परिवार-प्रथा ( Joint Family System )

हिन्दू-सामाजिक व्यवस्था की दूसरी आधार-शिला संयुक्त परिवार-प्रथा है। संयुक्त परिवार को ठीक ही हमारे ग्रामीण जीवन की कार्यात्मक इकाई कहा गया है। हिन्दुओं में सामाजिक एकक (unit) व्यक्ति नहीं, बल्कि परिवार होता है। परिवार एक स्वाभाविक तथा महत्त्वपूर्ण सामाजिक संगठन होता है, जो मानव-जाति की प्रेम-भावना और मेल-मिलाप में बनता और कायम रहता है। यही हमें संयुक्त परिवार-प्रथा की निर्गा करनी है।

साधारणतः, परिवार दो प्रकार के होते हैं। पहला, सरल परिवार (Single family) और दूसरा, संयुक्त परिवार (Joint family)। सरल परिवार का तात्पर्य वैसे परिवार से है, जिसमें स्त्री, पुरुष और उनके केवल अविवाहित बच्चे रहते हैं। विवाह के बाद बच्चे अपने माता-पिता के परिवार से अलग अपना स्वतन्त्र परिवार बना लेते हैं और अपने पारिथमिक और मजदूरी से अपना खर्च चलाते हैं। सरल परिवार पाश्चात्य देशों और व्यावसायिक समाजों में पाये जाते हैं। हमारे देश में भी नौकरी पेशावाली जातियों में इस तरह के परिवार पाये जाते हैं।

संयुक्त परिवार का अर्थ—दूसरे प्रकार के परिवार, संयुक्त या सम्मिलित परिवार (Joint family) का अभिप्राय वैसे परिवार से होता है, जिसके अन्दर दादा-दादी, माता-पिता, पुत्र-पुत्री, पौत्र-पौत्री, पुत्रवधू, चाचा-चाची, जेजे

माई-बन्धु आदि सम्मिलित रूप से रहते हैं। ऐसे परिवारों में तीन-चार पीढ़ियों तक भी परिवार की लड़ी नहीं टूटती है। संयुक्त परिवार के सभी सदस्य एक ही मकान में रहते हैं और सबकी रसोई एक ही चौके में बनती है, जबकि सरल परिवारों में कमानेवाला सदस्य (Earning member) प्रधान होता है, संयुक्त परिवारों में सबसे प्रौढ़ सदस्य परिवार का प्रधान होता है—चाहे वह परिवार की आमदनी का स्रोत हो या नहीं। उसकी आज्ञाओं का पालन परिवार के अन्य सभी सदस्य करते हैं। परिवार के सभी कमानेवाले सदस्यों की आमदनी इसी सबसे वयोवृद्ध प्रधान के हाथों में या नियन्त्रण में रहती है और परिवार के सभी सदस्यों के जीवन-यापन, शिक्षा, विवाह आदि सभी कार्यों एवं कर्तव्यों के सम्पादन का उत्तरदायित्व वही सँभालता है।

एक संयुक्त हिन्दू परिवार (Hindu Joint family) में सम्पत्ति पर सबका समान अधिकार होता है। इस सम्बन्ध में दो तरह के कानून प्रचलित हैं। पहला बंगाल का दायभाग कानून और दूसरा, बंगाल के बाहर प्रचलित, मिताक्षरा कानून। दायभाग के अनुसार परिवार के मुखिया का सम्पत्ति पर एकच्छत्र अधिकार होता है। वह, जिस ढंग से चाहे, अपनी सम्पत्ति का प्रबन्ध कर सकता है। मिताक्षरा के अनुसार परिवार का मुखिया पारिवारिक सम्पत्ति का सिर्फ प्रबन्ध-कर्ता होता है। परिवार के बालिग तथा अन्य हिस्सेदारों की इच्छा के विरुद्ध उसे पारिवारिक सम्पत्ति के विक्रय आदि का सर्वाधिकार नहीं होता है।

संयुक्त परिवार की स्थापति का प्रधान कारण हमारे देश, विशेषकर गाँवों, का कृषि-प्रधान होना रहा होगा। पुराने जमाने में खेती के कामों के लिए अधिक लोगों की आवश्यकता पड़ती रही होगी। यद्यपि संयुक्त परिवार हिन्दुओं के सामाजिक जीवन की प्रमुख विशेषता है, फिर भी अन्य जातियों में भी इस प्रणाली का प्रचलन पाया जाता है। देश के कुछ स्थानों, विशेषकर मालवा और कोचीन, जहाँ मातृ-प्रधान (Matriarchal) परिवार पाये जाते हैं, को छोड़कर अन्य भागों के संयुक्त परिवार पितृ-प्रधान (Patriarchal) ही होते हैं।

संयुक्त परिवार-प्रणाली के गुण—संयुक्त परिवार-प्रणाली के निम्नलिखित गुण हैं—

(१) कृषि-प्रधान देश के लिए यह प्रणाली बहुत ही उपयोगी तथा उपयुक्त है, क्योंकि यह भूमि तथा कृषि-कार्य को सामूहिक रूप देने में समर्थ होती है। खेती में बहुत-से मनुष्यों के मिलकर काम करने से अधिक सफलता मिलती है। इस प्रणाली के हास का ही फल हुआ कि हमारे देश की जमीन का छोटे-छोटे टुकड़ों में अपखण्डन हो गया। आज जो हमारे देश में जमीन की चक्रवन्दी और

सामूहिक तथा सहकारीखेती का आन्दोलन जारी है, वह इस प्रणाली के मौलिक रुा में निहित था।

( २ ) यह प्रणाली एक मितव्ययी ( Economical ) गार्हस्थ्य प्रबन्ध होती है। इसमें परिवार के खर्च में भारी न्यत होती है। एक ही मकान में रहने के कारण तथा एक साथ ही भोजन-व्यवस्था होने के कारण पारिवारिक संस्थापन ( Family Establishment ) का खर्च कम हो जाता है।

( ३ ) श्रम-विभाजन के सिद्धान्त पर न्यूनाधिक आधारित रहने के कारण यह प्रथा परिवारों की कार्यक्षमता बढ़ाती है। योग्यतानुसार कार्य बँटे रहने के कारण सभी कार्य उचित रीति में उचित समय पर सम्पन्न हो जाते हैं।

( ४ ) संयुक्त परिवार रहने से घर की श्रुजत तथा शान कायम रहती है। सभी सदस्यों के सम्मिलित श्रम और अल्प व्यय से परिवार की धारु जमती है और अतिरिक्त भूमि तथा धन-मंचय में सुविधा होती है।

( ५ ) यह प्रथा सुयोग्य नागरिक बनने के हेतु कतिपय आवश्यक गुणों को विकसित करती है। यह प्रथा परिवार के सभी सदस्यों को स्नेह-सूत्र में बाँधती है तथा उनमें सहयोग, पारस्परिक साहाय्य, सहिष्णुता, वैयक्ति एवं आत्मस्वार्थ-त्याग, सामूहिक कल्याण प्रभृति सामाजिक भावनाओं को जन्म देती है। नागरिकता के जितने गुण मनुष्य संयुक्त परिवार में सीखता है, उतने वह सरल परिवार में रहकर नहीं सीख सकता। सरल परिवार में मनुष्य केवल श्रमा या अपनी स्त्री और बच्चों का ही लाभ देखता है जबकि संयुक्त परिवार में उसको अपने स्वर्थवश ही नहीं, बरन् परिवार-हित को दृष्टि में रखकर कार्य करना पड़ता है।

( ६ ) संयुक्त परिवार-प्रणाली छोटे पैमाने पर न्यूनाधिक एक समाजवादी व्यवस्था होती है। परिवार की सम्मिलित सम्पत्ति पर सभी सदस्यों का समान अधिकार होता है, सबकी आय परिवार की मिली-जुली निधि में जमा होती है और प्रत्येक सदस्य के जीवन-यापन का उत्तरदायित्व सारे परिवार के ऊपर रहता है। अतएव, यह प्रथा अपने मौलिक तथा श्रेष्ठतम रूप में समाजवाद के इस सिद्धान्त, कि 'प्रत्येक व्यक्ति अपनी योग्यता के अनुसार कार्य करे और प्रत्येक को उसकी आवश्यकता के अनुरूप मिले', का व्यावहारिक उदाहरण है।

( ७ ) बुढ़ापा, बीमारी, बेकारी, दुर्घटना तथा आपत्ति आदि परिस्थितियों के समय संयुक्त परिवार-प्रथा एक सामाजिक बीमा ( Social Insurance ) जैसी लाभदायक होती है। इन परिस्थितियों से प्रस्त पारिवारिक सदस्यों द्वारा उनकी देखभाल तथा सेवा-शुश्रूषा भी होती रहती है और वे एकाकीपन की मानसिक चिन्ता से भी बरी रहते हैं। आजकल बहुत-से राज्यों द्वारा, जैसे रूस, स्वीडन

इत्यादि, इस प्रकार के कार्य किये जा रहे हैं और वैसे राज्यों को प्रगतिशील राज्य माना जाता है। ऐसे प्रगतिशील कार्य इस पन्था द्वारा सदियों पूर्व सम्पन्न किये जाते थे।

अकेलापन तथा मित्रहीनता की जो समस्या आज पाश्चात्य देशों या बड़े-बड़े व्यावसायिक नगरों में पाई जाती है, उसकी जड़ यह प्रणाली जमाने की नहीं देती है।

(६) सयुक्त परिवार-प्रथा स मनुष्यों की उत्तरदायित्व का ज्ञान होता है और उनमें आज्ञापालन के भाव का उदय होता है। इन गुणों के फलस्वरूप आगे चलकर मनुष्य नागरिकता और राष्ट्रीयता के गुरुतर दायित्व को निभाने में समर्थ हो पाते हैं।

सयुक्त परिवार-प्रणाली के अवगुण—उपर्युक्त गुणों के होते हुए इस प्रणाली के कुछ अवगुण भी हैं, जिनका वर्णन नीचे किया जा रहा है—

(१) यह प्रणाली परिवार के सभी सदस्यों में समुचित उत्तरदायित्व की भावना विकसित नहीं कर पाती है। इसकी वजह यह होती है कि सम्पूर्ण परिवार के भरण-पोषण का सारा उत्तरदायित्व पर के सभसे प्रौढ़ व्यक्ति पर होता है। फलतः कुछ सदस्य आलसी, सुप्त, काहिल तथा परोपजीवी बन जाते हैं।

(२) परिवार के कुछ सदस्यों में आत्मनिर्भरता और उत्तरदायित्व की भावना को कुचिपट करने के आतिरिक्त यह प्रणाली परिवार के सभी सदस्यों को उनके व्यक्तिगत विकास के लिए उचित अवसर प्रदान नहीं करती है। चूँकि पारिवारिक व्यवस्था के सभी निर्णय प्रधान द्वारा ही लिये जा सकते हैं, अन्य सदस्यों के स्वतन्त्र निश्चय की भावना को चोट पहुँचती है और स्वयं कुछ करने की इच्छा का विनाश हो जाता है।

(३) आर्थिक दृष्टिकोण से भी इस प्रणाली में अवगुण है। घर में एक कमाता है और बाँस खानेवाले होते हैं। इस प्रकार आमदनी कम और उस आमदनी पर निर्भर करनेवालों की संख्या अधिक होने के कारण सयुक्त परिवारों की आर्थिक दशा निम्न जाती है। साथ ही सभी सदस्यों में धनोपार्जन का विशेष उत्साह नहीं रहता, क्योंकि उस धन पर सबका समान अधिकार हो जाता है।

(४) धनोपार्जन को लेकर सयुक्त परिवारों में, विशेषकर पित्र्यों में, परस्पर मनमुटाव, फूट और कलह पैदा होते हैं। कोई अधिक कमाता है तो कोई कम और कोई कुछ नहीं, किसी को अधिक पैसे रहते हैं, तो किसी को कम और किसी को एक भी नहीं—इन बातों को लेकर सदस्यों का आपसी स्नेह-सूत्र ही टूटता नहीं पड़ जाता, वरन् उनमें सदैव झगड़े होते हैं। इसका परिणाम



यह होता है कि एक संयुक्त परिवार शान्ति और सुख की चीज नहीं रहकर सघर्ष या कलह का केन्द्र बन जाता है। लोगों में अपनी आमदनी का कुछ हिस्सा छिपाकर रखने की प्रवृत्ति घर भर जाती है और अन्त में बँटवरे का प्रश्न उठ खड़ा होता है।

संयुक्त परिवार में प्रत्येक सदस्य की उन्नति निश्चयात्मक रूप से नहीं हो पाती। समूचे परिवार में एक ही बड़ा माना जाता है। यदि परिवार में कोई अन्य व्यक्ति उस प्रधान से अधिक विवेकशील हो, तोभी प्रधान के समक्ष उसको महत्त्व नहीं दिया जाता है। कभी-कभी प्रधान की मृत्यु के बाद, परिवार के अन्य सदस्यों को अपने उज्ज्वल भविष्य तथा मनोवांछित पेशे को छोड़कर पारिवारिक उत्तरदायित्व संभालना पड़ता है। श्री टी० ए० रमण ने ठीक ही तो कहा है कि संयुक्त परिवार में बूढ़ों की सुरक्षा और प्रतिष्ठा तो होती ही है, लेकिन नवयुवकों के हौसले पस्त हो जाते हैं।

(६) चूँकि संयुक्त परिवार में कई पीढ़ियों और स्तरों के स्त्री-पुरुष एक साथ और एक ही घर में रहते हैं, इसलिए पर्दा-प्रथा का रहना आवश्यक हो ही जाता है। पर्दा-प्रथा का परिणाम यह होता है कि युवकों और दम्पत्य-जीवन का पूर्ण उत्थान प्राप्त नहीं होता। स्त्रियों के लिए तो संयुक्त परिवार जेल के समान होता है। इस प्रकार यह प्रणाली युवा दम्पतियों के बौद्धिक, सांस्कृतिक या आत्मिक विकास के मार्ग को अवरोध करती है।

**संयुक्त परिवार-प्रणाली का भविष्य**—संयुक्त परिवार-प्रणाली का काफी हास हो चुका है, इस तथ्य से सभी परिचित ही हैं। पारम्परिक शिक्षा, विचारों तथा आधुनिक युग की बढ़ती हुई व्यक्तिवादी भावना के फलस्वरूप इस प्रणाली का धीरे-धीरे लोप होता जा रहा है। ऊपर लिखा जा चुका है कि इस प्रणाली की टूटने का मुख्य कारण था—हमारे देश का कृषि-प्रधान होना। जैसे-जैसे गाँवों की आत्म-निर्भर अर्थ-व्यवस्था टूटती गई और हमारी प्राचीन ग्रामीण संस्कृति में परिवर्तन आते गये, वैसे-वैसे यह प्रणाली भी विकृत तथा शक्तिहीन होती गई।

आज तो ऐसा समय आ गया है कि संयुक्त परिवार-प्रणाली आधुनिक जीवन की परिस्थितियों, विशेष कर सामाजिक प्रगति से कदम मिलाकर चलने में सर्वथा असमर्थ है।

संयुक्त परिवार-प्रणाली के आलोचकों का कहना है कि चूँकि यह प्रथा अपने मौलिक गुणों से विहीन हो गई और आधुनिक जीवन की परिस्थितियों के सर्वथा अनुपयुक्त है, इसलिए इसे मिटा ही देना चाहिए या इसका लोप हो जाने पर दुःख प्रकट करने की कोई बात नहीं है। इसके अनुसार अब संयुक्त परिवार में न

तो सभी सदस्यों के समान रूप से पोषण की शक्ति रह गई है और न वह पुराना स्नेह-सूत्र और सौहार्द ही। इस प्रणाली को मिटा देने के पक्षपातियों का यह भी कहना है कि हमारे देश की वर्तमान आर्थिक अवस्था के दयनीय होने के कारणों में एक कारण यह प्रणाली भी है। अतः इस प्रथा के मिटा देने से ही हमारी आर्थिक अवस्था सुधरेगी।

ठीक इसके विपरीत एक दूसरी विचारधारा है, जो इस प्रणाली के मिटाने के पक्ष में नहीं है। इन लोगों का कहना है कि हमारे देश में यो ही राष्ट्रीय, सामूहिक तथा सामाजिक हित-उपधन की भावनाओं का हास होता जा रहा है और अगर इस प्रणाली को हम मिटा देंगे तो व्यक्तिगत स्वार्थ की भावना का और भी नगा नाव होने लगेगा। इसका परिणाम यह होगा कि हिन्दू-संस्कृति की नींव ही हिल जायगी और जो कुछ भी बची-खुची सामूहिक हित की भावना देश में पाई जाती है, उसका सर्वनाश हो जायगा। अतः इस विचारधारा के अनुसार इस प्रणाली की बुराइयों और बिकृतियों को सुधारने की आवश्यकता है, न कि इसे विलुप्त मिटा देने की।

इतना तो मानना ही पड़ेगा कि यह प्रणाली निस्तेज और निष्प्राण हो चली है। जैसे-जैसे हमारा देश औद्योगिकरण के पथ पर अग्रसर होता जा रहा है और भूमि पर निर्भर गाँवों में बसनेवाले लोग शहरों में आ-आकर बसते जा रहे हैं, वैसे-वैसे ही इस प्रणाली के पैरों के नीचे सज्जमान खिसकती जा रही है। पार्श्वाय शिक्षा, आधुनिक विचार, नौकरी, व्यवसाय, शहरी जीवन, वैयक्तिक दृष्टिनीति आदि सभी तत्वों के कारण स प्रणाली का भविष्य अचक्रान्त ही दीख पड़ता है। सामाजिक बीमा के रूप में जो काय इस प्रणाली द्वारा सम्पादित होते थे, वे अब सभी समाजवादी तथा प्रगतिशील राज्यों द्वारा धीरे-धीरे किये जा रहे हैं। अतः भविष्य में इस प्रणाली का ह्रासो मुख होना अवश्यम्भावी है।

फिर भी इस प्रणाली के कतिपय इतने अच्छे गुण हैं कि पार्श्वाय सभ्यता का अग्रानुकरण कर इसे जड़-मूल से नष्ट कर देना वर्तमान के लिए कठिन ही नहीं, वरन् अहितकर भी होगा। देश में लाख औद्योगिकरण हो, लेकिन हमारे सभी गाँव शहर में परिवर्तित नहीं हो सकेंगे। इसके अलावा इस प्रणाली में निहित पारस्परिक सहानुभूति, सहयोग और त्याग की भावनाओं की आवश्यकता हमें अपनी सामाजिक उन्नति और एकता के लिए पड़ेगी ही। यह कहना कि हमारी आर्थिक व्यवस्था का सुधार इस प्रणाली के मिटा देने पर ही होगा, अतिशयोक्ति के अतिरिक्त और कुछ नहीं है। मेरी सम्मति में आवश्यकता इस बात की है कि समुक्त परिवार-प्रणाली के दोषों को दूर रिया जाय इसकी आर्थिक स्थिति को व्यवस्थित किया जाय और

आधुनिक परिस्थितियों के अनुकूल इसमें सुधार किये जायें, न कि चन्द बुराइयों के कारण इसे पूर्णतः मिटा ही दिया जाय ।

### (३) हिन्दुओं के संस्कार, पर्व तथा तीर्थाटन

जाति एवं वर्ण-व्यवस्था तथा संयुक्त परिवार-प्रणाली के अलावा संस्कार, पर्व तथा तीर्थाटनों का भी हिन्दुओं के सामाजिक जीवन में काफी महत्त्व रहा है और अभी भी है । संस्कारों में जन्म, नामकरण, उपनयन, विवाह, दाह आदि मुख्य हैं । हिन्दुओं के त्यौहार अपनी जाति और धर्म के किसी-न-किसी महापुरुष की स्मृति में या ऋतु-परिवर्तन के मौकों पर मनाये जाते हैं, जैसे—दशहरा, रामनवमी, शिवरात्रि, कृष्णाष्टमी, होली, दीपावली आदि । देश के विभिन्न स्थल, जहाँ पर हिन्दू ऋषि-मुनियों ने तर किये, हिन्दुओं के तीर्थ-स्थान बन गये हैं । इन स्थानों के दर्शन में हिन्दू लोग अपना जीवन कृत-कृत्य मानते हैं । इनमें वदोनाथ, रामेश्वरम्, जगन्नाथपुरी और द्वारका—ये चारों धाम और हरिद्वार, प्रयाग, अयोध्या, मथुरा, आदि प्रसिद्ध हैं ।

### मुसलमानों का सामाजिक जीवन

सामाजिक संगठन की भूमिका में हम कह आये हैं कि हिन्दू, मुसलमान तथा अन्य जातियों के ऊपर धर्म का व्यापक प्रभाव समान रूप से पाया जाता है । मुसलमानों का सामाजिक जीवन भी धर्म-प्रधान ही होता है । फिर भी हिन्दुओं और मुसलमानों के धार्मिक जीवन में पर्याप्त भिन्नता पाई जाती है । हिन्दू-धर्म अत्यन्त ही सनातन तथा प्राचीन है, जबकि मुस्लिम-धर्म केवल १३०० वर्षों का है । यद्यपि हिन्दू धर्मावलम्बियों में भी अंधविश्वास और कट्टरपन की भावना पूर्णतः लुप्त नहीं हुई है, फिर भी मुस्लिम-धर्मावलम्बियों की अपेक्षा कम है । अपेक्षाकृत मुस्लिम-धर्म के अनुयायी अधिकतर अशिक्षित हैं । इन भिन्नताओं के कारण धर्म का जादू जितना जल्द मुसलमानों के गिर पर चढ़ता है उतना जल्द हिन्दुओं के सिर नहीं ।

सैदान्तिक रूप में हिन्दू-धर्म की अपेक्षा मुस्लिम-धर्म अधिक जनतंत्रवादी है । इस्लाम किसी प्रकार का जाति-भेद नहीं मानता । इस्लाम के अनुसार खुदा के सामने सब मनुष्य बराबर हैं, कोई बड़ा या छोटा नहीं है । इस प्रकार मुसलमानों में खुदा के सामने सब मनुष्य बराबर हैं, कोई बड़ा या छोटा नहीं है । इस प्रकार मुसलमानों में जाति-बन्धन नहीं है । अमीर-गरीब, छोटे-बड़े, ऊँच-नीच, सभी मुसलमान एक ही पाली में बैठकर खाना खा सकते हैं ; सब एक ही हुक्के का प्रयोग करते हैं और साथ मिलकर एक ही मस्जिद में नमाज पढ़ते हैं ।

लेकिन वास्तविक वस्तुस्थिति इसमें भिन्न है । कई कारणों से संभवतः ; हिन्दुओं ही के रीति-रिवाज से प्रभावित होकर, मुसलमानों ने भी धीरे-धीरे कई

सम्प्रदाय तथा उपजातियों का समावेश हो गया है। शिया और सुन्नी एक-दूसरे को अलग ही नहीं, वरन् परस्पर-विरोधी मतों के सदस्य मानने लगे हैं। उनमें नाते-रिश्ते भी नहीं होते हैं। इन दोनों के अलावा अहमदिया नाम का एक तीसरा सम्प्रदाय भी पाया जाता है। इन सम्प्रदायों के अलावा मुस्लिम-जाति शेख, सैयद, पठान, मेव, मुगल आदि विभिन्न वर्गों में बँटी हुई है। उनमें शेख, सैयद और पठान अपने को अन्य जातियों से बड़ा समझते हैं। यद्यपि इस्लाम मना नहीं करता है, फिर भी साधारणतया इन वर्गों में अन्तर्विवाह नहीं ही होता है। हिन्दू या अन्य धर्मों से परिवर्तित मुसलमान भी नीची नज़र से ही देखे जाते हैं और ऊँचे घरानों के मुसलमान उनसे नाता-रिश्ता नहीं करते। इस प्रकार हम पाते हैं कि मुसलमानों में भी एक प्रकार की जाति-व्यवस्था चल पड़ी है।

मुसलमानों के रीति-रिवाज सरल हैं। उनके रहन-सहन में कृत्रिमता या दिखावटीपना बहुत ही कम है। उनके यहाँ हिन्दुओं की तरह संयुक्त परिवार-प्रणाली भी नहीं पाई जाती है।

बहुविवाह (Polygamy) की प्रथा मुसलमान-जाति की एक विशेषता है। प्रत्येक मुसलमान को चार स्त्रियाँ तो हदीस के आज्ञानुसार ही रखने का हक है। मुसलमानों में सगे भाई और बहिन को छोड़कर किसी भी निकटतम रिश्तेदार की लक्ष्मी से लड़के की शादी हो सकती है। इस प्रकार हिन्दुओं के समान मुसलमानों में वंश नहीं बचाया जाता। दो भाइयों या बहनों की सन्तानों में परस्पर विवाह सबध हो सकता है। यह प्रथा अच्छी नहीं है। इस प्रथा को नैतिक दृष्टि से ही नहीं, वरन् जीव-विज्ञान की दृष्टि से भी दोषपूर्ण माना गया है। कहा जाता है कि इस प्रथा के कारण मानसिक और शारीरिक विकास तो नहीं ही हो पाता है, साथ ही पुष्टैनी बीमारियों की भी वृद्धि होती है।

बहुविवाह के अलावा बाल-विवाह और अस्थायी वधाह की प्रथा भी मुसलमानों में पाई जाती है। अस्थायी विवाह वह है, जो एक दिन, एक माह तथा एक वर्ष या उससे अधिक समय के लिए हो सकता है। इसे 'मुता' शादी कहते हैं। औरतों और मर्दों—दोनों को तलाक का अधिकार है। विधवा-विवाह की भी इजाजत है, लेकिन ऊँचे घरानों में इसका प्रचलन नहीं पाया जाता है।

मुसलमानों की विवाह-व्यवस्था के उपर्युक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि हिन्दुओं के समान मुसलमानों के लिए विवाह एक पवित्र बन्धन नहीं है। ठीक ही कहा गया है कि इनके लिए विवाह 'एक अनुबंध (Contract) है, जो वासना की तृप्ति का एक साधन-मात्र है।' इसका परिणाम यह होता है कि मुस्लिम नारियों की दशा अच्छी नहीं रहती। इनमें पर्दा की भी प्रथा है। इसके कारण

(मुसलमानों) में सहशिक्षा (Co education) में बाधा पहुँचती है, साथ ही बहुत-से लोग तपेदिक की बीमारी के शिकार हो जाते हैं।

मुसलमानों में लड़कों को चाप की जायदाद में अधिकार होता है। इसका फल यह यह होता है कि इनकी जायदाद छोटे-छोटे टुकड़ों में बँट जाती है। यह भी एक कारण है कि मुसलमानों में निकटतम रिश्तेदारों में शादी को लोग पसन्द करते हैं, क्योंकि उसके माध्यम से अपनी पारिवारिक जायदाद को दूसरे परिवार में हस्तान्तरित (Transfer) होने से बचाया जाता है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि मुसलमानों का सामाजिक जीवन भी अनेक बुराइयों से भरा हुआ है। इन कुरीतियों का दूर होना आवश्यक है। इन कुरीतियों को दूर करने का अधिक प्रयास राज्य की ओर से नहीं किया जा रहा है इसका कारण यह है कि मुसलमान भारत की एक अल्पसंख्यक जाति है और कितनी भी अच्छी नीयत से इन कुरीतियों को दूर करने का प्रयत्न क्यों न किया जाय, मुसलमान इने अपने मजहब में जखल ही समझेगे। भ्रमण रहे कि हमारा अधिष्ठान भारत में धर्म निरतप राज्य की स्थापना का समर्थन करता है। अतः मुसलमानों के सामाजिक जीवन की वर्तमान कुरीतियों को दूर करने की अन्तिम जिम्मेवारी मुसलमानों पर ही है।

### अन्य जातियाँ

हिन्दू और मुसलमानों के अलावा इसाई तथा पारसी जातियाँ भी उल्लेखनीय हैं। इन जातियों का रहन-सहन, रीति रिवाज आदि हिन्दुओं और मुसलमानों से अधिक प्रगतिशील हैं। ये शिक्षित, योग्य और व्यवहार-कुशल होते हैं। इन्होंने अल्पसंख्यक होने के आधार पर सरकार से किसी प्रकार के सरक्षण या विशेष लाभ की माँग नहीं की है।

#### प्रश्न

१. भारतीय समाज के सबटन का सर्वाधिक वर्णन कीजिए तथा इसके प्रमुख दोषों का उल्लेख कीजिए।
२. हिन्दुओं के सामाजिक जीवन की कौन-सी दो मुख्य विशेषताएँ हैं ? आजकल उनकी क्या अवस्था है ?
३. जाति एवं वर्ण व्यवस्था को समझाइए तथा इनके गुणों और अवगुणों की विवेचना कीजिए।
४. समुक्त परिवार-प्रणाली का अर्थ बताइए। भारतीय समाज से इसके क्रमिक लोप (ग्रहर्शन) के कारणों का उल्लेख कीजिए।
५. मुसलमानों के सामाजिक जीवन की प्रमुख विशेषताओं का वर्णन कीजिए इसमें कौन कौन-सी कुरीतियाँ आ गई हैं ?

## समाज-सुधार के आन्दोलन ( Social Reform Movements )

सामाजिक सगठन की चर्चा के तिलसिले में हिन्दुओं और मुसलमानों के सामाजिक जीवन की कतिपय कुरीतियों का उल्लेख किया गया है। उन घुराइयों के अतिरिक्त और भी बहुत सी कुरीतियाँ हमारे सामाजिक जीवन में अभी भी समाविष्ट हैं। उन कुरीतियों की समस्या हमें बहुत दिनों से चुनौती देती आ रही है। समय-समय पर इन कुरीतियों को दूर करने के लिए अनेक आन्दोलन भी हुए, जो 'समाज-सुधार के आन्दोलन' के नाम से विख्यात हैं। इस अध्याय में हम अपने सामाजिक जीवन की प्रमुख समस्याओं तथा उन्हें दूर करने के प्रयासों का वर्णन करेंगे।

हमारे सामाजिक जीवन में कुरीतियों की भरमार रही है। इनमें जाति-पाँति के भेद भाव, अस्पृश्यता, स्त्रियों की पिछड़ी हुई और अनन्त अवस्था, बाल विवाह, विधवा-विवाह, दहेज-प्रथा आदि विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। थीते हुए दिनों में सती प्रथा और बाल-वध की दूषित प्रथा भी थी। इन कुरीतियों को दूर करने के लिए भिन्न-भिन्न समयांग आन्दोलन किये गये। अध्ययन की सुगमता और सुविधा के उद्देश्य से हम प्रत्येक घुराई की चर्चा अलग-अलग करेंगे और उसी स्थल पर उन्हें दूर करने के लिए किये गये आन्दोलनों का भी वर्णन करेंगे।

### (१) जाति-पाँति का भेद-भाव

जाति-पाँति के भेद भाव के कारणों और छुपरिणामों की चर्चा पिछले अध्याय में की जा चुकी है। हम जान चुके हैं कि अघि इस प्रथा की उत्पत्ति वैदिक काल में हुई, फिर भी ऊँचनीच और छुआछूत की भावना का जन्म बौद्ध-युग में जाकर हुआ।

महात्मा बुद्ध के बौद्धधर्म ने इन दोषों को दूर करने का प्रयास किया। महात्मा बुद्ध ने जाति-प्रथा की निन्दा की। उन्होंने जन्म की अपेक्षा कर्म पर जोर दिया और अपने बौद्ध संघ में सभी जातियों के लोगों को शामिल किया और सबको समान स्थान दिया।

महात्मा बुद्ध के सुधार-आन्दोलन ने जाति-पॉति के भेद-भाव को कुछ कम किया । लेकिन मौर्यों के समय में और फिर बाद में मुस्लिम-काल में इस भेद-भाव के दुष्परिणामों ने पुनः जोर पकड़ा । इसका परिणाम हुआ कि सूफी दार्शनिकों, रामानन्द, कबीर और नानक आदि सुधारकों ने इस प्रथा के विरुद्ध आवाज उठाई । कबीर आदि सत्तों के पदों में, जैसे—

“जाति-पॉति पूछै नहिं कोई  
हरि को भजै सो हरि का होई ।”

हम स्पष्ट रूप से इस प्रथा की निन्दा पाते हैं । लेकिन इन सुधारकों का कोई अधिक प्रभाव हम नहीं देखते हैं ।

भारत में अंगरेजी राज्य के दिनों में भी यह प्रथा जारी रही । लेकिन पाश्चात्य सभ्यता और अंगरेजी शिक्षा के प्रभाव से इस प्रथा की जटिलता क्रमशः कमने लगी । अंगरेजी शिक्षा में दीक्षित लोगों ने इस प्रथा के भेद-भाव की उपेक्षा करना शुरू कर दिया । ब्रह्म-समाज, आर्य समाज, विद्योत्सोषिकल सोसाइटी आदि संस्थाओं ने महत्वपूर्ण धार्मिक आन्दोलनों द्वारा जाति-पॉति के भेद-भाव को मिटाना अपना कर्तव्य समझा । इस सम्बन्ध में राजा राममोहन राय और स्वामी दयानन्द सरस्वती के प्रशसनीय कार्य विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं । बाद में चलकर स्वर्णय पूज्य बापू ने भी जाति-पॉति से उत्पन्न हुआछूत की भावना को दूर करने के लिए एक जबरदस्त और सफल आन्दोलन छेड़ा । कांग्रेस ने भी इस दिशा में प्रशसनीय कार्य किये । आज जाति-पॉति और हुआछूत की भावना तथा इसके भेद-भाव का नियन्त्रण धीरे-धीरे समाप्त होना जा रहा है । हमारे गणतन्त्रात्मक संविधान ने इस भेद-भाव को अवैध घोषित कर दिया है । इस भेद-भाव का पूर्णतः नाश नहीं होने पाया है, फिर भी आनेवाले दिनों में इसका ह्रास और नाश अवश्यम्भावी है ।

## (२) अस्पृश्यता

अस्पृश्यता या हुआछूत की भावना जाति एवं वर्ण-व्यवस्था की ही उपज है । हिन्दू-धर्म के चौथे वर्ण शूद्रों को, जिनका कार्य ब्राह्मण, क्षत्रिय तथा वैश्य—इन तीन वर्णों की सेवा करना था, घृणित तथा अपवित्र माना जाने लगा । इन्हें अछूत नाम से सम्बोधित किया जाने लगा और उसीसे हुआछूत यानी अस्पृश्यता की भावना जाग उठी । इन्हें छूने की बात तो दूर रही, इनकी परछाई से भी अपवित्र हो जाने के भय से लोग भागते थे । अनेक जगहों में तो इन्हें अपनेले में घटी बाँधकर सबको पर चलना पड़ता था । ये लोग

न सार्वजनिक कुँओं व जलाशयों से पानी भर सकते थे, न सार्वजनिक स्थानों, जैसे पाठ-शालाओं आदि, का उपयोग कर सकते थे, न तीर्थों में स्नान कर सकते थे और न मन्दिरों में जाकर देवनाओं का दर्शन-पूजन ही कर सकते थे ।

इस प्रकार अछूत कहे जानेवाले लोगों के साथ बड़ा ही अमानुषिक व्यवहार किया जाता था । इन्हें गाँवों या शहरों से बाहर बसना पड़ता था । समाज का यह उपेक्षित वर्ग अनेक अत्याचारों का शिकार था । इतिहास के पन्ने को उलटने से पता चलता है कि यह प्रथा बहुत ही पुरानी है । चीनी यात्री फाहियान के वृषान्तों में तत्कालीन भारत में विद्यमान छुआछूत की भावना का स्पष्ट उल्लेख मिलता है । हिन्दू-समाज की यह जाति, जो सभी जातियों की सेवा करती थी, उनकी गन्दगियों को दूर करती थी, नाना प्रकार के अत्याचारों और नियोग्यताओं का शिकार थी । उत्तर-भारत में इनकी दशा डूरी तो थी ही, लेकिन दक्षिण-भारत में भी इनकी दशा पशुओं से भी बदतर थी ।

**अस्पृश्यता निवारण-आन्दोलन**—अस्पृश्यता के रोग से ग्रसित भारतीय सामाजिक जीवन असंगठित होने लगा । इस कुप्रथा के बहुत-से भयावह दुष्परिणाम हुए । बहुत-से अछूतों ने अपने नारकीय, भन्दे तथा पशु-तुल्य जीवन से उधर कर और हिन्दू-धर्म द्वारा अस्वीकृत सामाजिक समानता पाने के उद्देश्य से इस्लाम और ईसाई-धर्म को स्वीकार करना शुरू किया । तब हमारे समाज सुधारकों का ध्यान इस ओर गया और उन्होंने अछूतों की स्थिति में सुधार लाने के लिए आन्दोलन आरम्भ किये ।

वैसे तो इस सामाजिक कलक को मिटाने के प्रयत्न समय-समय पर होते रहे, पर महात्मा बुद्ध और महावीर ने, चौदहवीं शताब्दी में रामानन्द स्वामी ने, और मुस्लिम-युग में कबीर, नानक, तुकाराम आदि भक्ति-मार्ग के प्रवर्तकों ने अछूतों की अवस्था को सुधारने के लिए आन्दोलन किये । आधुनिक युग में राजा राममोहन राय और स्वामी दयानन्द ने उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में अछूतों-द्वार का बीड़ा उठाया । आर्य-समाज ने तो सबसे अधिक जोर लगाया और देश-भर में अछूतों की शिक्षा तथा उन्नति के लिए स्कूल, पाठशालाएँ और अछूतों-द्वार समाएँ स्थापित कीं । लाला लाजपत राय ने भी लाहौर में 'लोकसेवा-समिति' नामक संस्था की स्थापना की थी और इस समिति ने भी अच्छा काम किया था । सन् १९०६ ई० में बम्बई में डिप्रेस्ड-क्लासेज-मिशन-सोसाइटी ऑफ इंडिया (The Depressed Classes Mission Society of India) की भी स्थापना हुई थी ।

लेकिन इन सभी आन्दोलनों का कोई अविक्र प्रभाव नहीं पड़ा । बीसवीं सदी की दूसरी दशान्दी में भी इन अछूतों की संख्या छह से आठ करोड़ तक मानी जाती थी ।



- महात्मा गाँधी का हरिजन-आन्दोलन—सन् १९२० ई० के बाद से महात्मा गांधी के नेतृत्व में कांग्रेस ने अस्पृश्यता-निवारण को अपने रचनात्मक कार्यक्रम का अंग बनाया। गांधीजी ने अस्पृश्यता-निवारण के आन्दोलन को स्वराज्य-आन्दोलन का ही एक अविभेद्य अंश माना और कहा कि अछूतों-द्वारा के बिना स्वराज्य असंभव है। सन् १९३० ई० के बाद गांधीजी ने इस कार्य को सबसे अधिक महत्त्व तथा प्राथमिकता दी।

सन् १९३२ ई० में मेमोरीन शासन योजना बनाने के सिलसिले में जब ब्रिटन के तत्कालीन प्रधान मन्त्री श्री रैमजे मैकडोनेल्ड ने अपना साम्प्रदायिक निर्णय दिया और कि अछूतों को हिन्दुओं से अलग मानकर उन्हें विधान-सभाओं में प्रत्यक्ष सीटें दी जायेंगी तब गांधीजी ने, इस निर्णय के विरोध में, पूना में आमरण अनशन शुरू कर दिया। इस अनशन से उत्पन्न गंभीर स्थिति को सुधारने के लिए हिन्दुओं और अछूतों के नेताओं में एका समझौता हुआ, जिसके अनुसार हरिजनों को हिन्दुओं से अलग चुनाव में भाग लेने से रोक गया। अगर गांधीजी ने उस वक़्त इतना दृढ़ कदम नहीं उठाया होता, तो अछूत लोग सदा के लिए हिन्दू-जाति से अलग हो जाते।

इसके बाद गांधीजी ने फिर २१ दिनों का अनशन-व्रत किया और हिन्दुओं से अपने हृदय से अछूतों के प्रति घृणा के भाव को दूर करने की प्रार्थना की। गांधीजी के उपर्युक्त अनशन और उपवास का फल यह हुआ कि सारे देश में अस्पृश्यता-निवारण के आन्दोलन की लहर दौड़ गई। स्थान-स्थान पर हरिजनों के लिए मन्दिर, कुएँ, घाट, पाठशालाएँ आदि निर्मित होने लगे।

गांधीजी ने इन लोगों का नाम 'अछूत' से बदलकर 'हरिजन' रख दिया। 'हरिजन' का अर्थ है—ब्रह्म, जो ईश्वर को सबसे अधिक प्रिय है। उस समय से इस आन्दोलन का नाम 'अस्पृश्यता-निवारण-आन्दोलन' से बदलकर 'हरिजन-आन्दोलन' हो गया। सन् १९३३ ई० में गांधीजी ने 'हरिजन-सेवक सघ' की स्थापना की। इस सघ का उद्देश्य था हरिजनों की दशा को सुधारना। इस सघ की शाखाएँ सारे देश में खुली। वहीं भी यह सस्था कार्य कर रही है। हरिजनों के लिए खोली गई शिक्षण-संस्थाओं तथा औद्योगिक केन्द्रों का संचालन इसी सघ द्वारा होता है।

हरिजनों की समस्या के समाधान के लिए देश में जागरूकता लाने के उद्देश्य से गांधीजी ने 'हरिजन' नाम का एक पत्र निकालना शुरू किया। उन्होंने इस पत्र के अंगरेजों, हिन्दी तथा गुजराती संस्करण निकालकर इस समस्या की ओर लोगों का ध्यान खींचा और नया प्रकाश डाला। गांधीजी की मृत्यु के बाद भी यह पत्र निरुल ही रहा है।

हरिजनों की आर्थिक सहायता के लिए गांधीजी ने एक हरिजन-झंडा का भी निर्माण किया। उन्होंने हरिजनोंद्वारा के लिए सम्पूर्ण देश का दौरा किया और विराट् समाजों में भाषण देकर हरिजनों के प्रति लोगों के हृदय में सहानुभूति उत्पन्न की। वे जहाँ नहीं भी जाते थे, लोग से हरिजनोंद्वारा के लिए दान माँगते थे। इस प्रकार उन्होंने इस फंड में करोड़ों रुपये इकट्ठा कर दिये। इस फंड के रूपों से असहाय और दीन हरिजनों की सहायता की जाती है तथा उनकी शिक्षा-दीक्षा की व्यवस्था होती है।

सन् १९३० ई० के बाद गांधीजी ने अपने जीवन की सारी शक्ति इस कार्य में लगा दी। इस कार्य के लिए सन् १९३२ से १९४७ ई० के बीच उन्होंने ७ छोटे बड़े व्रत किये। उनके नेतृत्व में राष्ट्रीय कांग्रेस ने भी इस दिशा में प्रशासनीय कार्य किये। 'हरिजन-कोलोनी' खोली गई। सन् १९४७ ई० में जब देश के विभिन्न प्रान्तों में 'जनप्रिय मन्त्रिमण्डलों' (Popular Ministry) की स्थापना हुई तब हरिजन-नेताओं को मन्त्री पद दिया गया। बहुत सी नियोग्यताओं को दूर करने के कानून बनाये गये।

इन सब प्रयासों का फल यह हुआ कि छुआछूत का रोग बहुत हद तक दूर हो गया। हरिजनों में राजनीतिक चेतना आने लगी। उन्होंने स्वयं भी अपने अधिकारों के लिए आन्दोलन करना शुरू किया। अखिलभारतीय शेड्यूल्ड कास्ट्स फेडरेशन, हरिजन लीग इत्यादि संस्थाओं की स्थापना हुई। इस प्रकार स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पूर्व ही हरिजनों की सामाजिक व्यवस्था में काफी प्रगति हो चुकी थी। उनके प्रति किये गये अमानुषिक व्यवहार लगभग समाप्त हो चुके थे, फिर भी छुआछूत का भेद-भाव पूर्णतः नहीं मिट पाया था। हरिजनों की आर्थिक व्यवस्था में कोई विशेष परिवर्तन नहीं हो पाया था।

**अस्पृश्यता और हमारा वर्तमान संविधान**—हमारे वर्तमान गणतान्त्रिक संविधान ने हरिजन आन्दोलन को पूरा किया। हमारे संविधान की १५वीं धारा ने जाति-पंक्ति के भेद-भाव को मिटाकर प्रत्येक व्यक्ति को सामाजिक समानता का अधिकार प्रदान किया है। इसके पश्चात् संविधान की १७वीं धारा द्वारा 'अस्पृश्यता' को सदा के लिए, जड़-मूल से नष्ट कर दिया गया है। इस धारा में कहा गया है—'भारतवर्ष में छुआछूत का अन्त कर दिया जाता है, छुआछूत बरतने की मनाही की जाती है। छुआछूत के आधार पर यदि कोई व्यक्ति किसी दूसरे व्यक्ति पर किसी भी प्रकार की रोक-टोक लगायगा तो उसे राज्य की ओर से दंड दिया जायगा।

अस्पृश्यता को अवैध घोषित करने के अतिरिक्त राज्य के नीति निर्देशक तत्वों (धारा ४६) में भी कहा गया है कि 'राज्य विशेष रूप से जनता की पिछड़ी हुई जातियों,

जैसे हरिजन, ब्राह्मणी जातियाँ आदि, के अधिकारों की रक्षा करेगा और उन्हें हर प्रकार के शोषण से बचायगा।

इतना ही नहीं, हमारा वर्तमान संविधान हरिजनों के लिए नौकरियों तथा केन्द्रीय और राज्य की विधान-सभाओं में सुरक्षित स्थानों की भी व्यवस्था करता है। उसमें कहा गया है—“प्रत्येक राज्य की विधान-सभा में हरिजनों के लिए उनकी आबादी के हिसाब से स्थान सुरक्षित रखे जायेंगे। नौकरियाँ देते समय उनके हितों का विशेष रूप से ध्यान रखा जायगा। यह देखने के लिए कि संविधान द्वारा दिये गये हरिजनों के उपयुक्त अधिकारों की रक्षा हो, केन्द्रीय तथा राज्य-सरकारों द्वारा अफसरों की नियुक्ति की भी व्यवस्था की गई है।

इस प्रकार हमारे गणतान्त्रिक संविधान ने सदियों की पुरानी छुमाछूत की बीमारी को जब मूल से नष्ट करने का प्रयास किया है। फिर भी पूर्णतः इसका नाश नहीं हो पाया है। अभी कुछ दिन हुए, देवघर (बैद्यनाथधाम) के आचार्य द्विनोबा भावे को श्रद्धालुओं को मन्दिर में प्रवेश कराने के प्रयास में लाठी भी चालनी पड़ी। लेकिन निन्द्य भविष्य में ही इस कलंक को मिटाना अवश्यमावी है।

इस सम्बन्ध में एक बात ध्यान देने योग्य है कि हमारे हरिजन भाई अपने में भी उच्च-नीच का भेद-भाव रखते हैं। चमार समझता है कि उससे मेहतर नीचा है और मेहतर समझते हैं कि उनसे अधिक श्रेष्ठ कंजर है। हरिजनों को उपयुक्त आपनी भेद-भाव सर्वप्रथम और तुरत मिटाना चाहिए। उन्हें अपनी गुरी आदतें छोड़ देनी चाहिए। अर्थात् संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों तथा सुविधाओं को ब्याप्य रूप देना हिन्दुओं और भारत-सरकार का काम तो है ही, लेकिन उससे भी बढकर इसका उत्तरदायित्व स्वयं हरिजनों पर भी है।

## (२) नारियों की स्थिति

हमारे देश की नारियों की वर्तमान स्थिति भी भारत एवं भारतीय सामाजिक जीवन की एक मुख्य समस्या है। यदि महिलाओं की स्थिति सचमुच ही किसी देश या समाज की संस्कृति, सभ्यता एवं उसके सामाजिक स्तर का मापदण्ड है, तो हमारा देश और और समाज निस्संदेह बहुत ही पिछड़ा हुआ है। यह सच है कि हमारे यहाँ की कुछ महिलाओं ने जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में प्रगति प्राप्त की है, लेकिन वैसे स्त्रियों उगली पर गिनी जा सकती हैं। हमारे देश के महिला-समाज का बहुत ही बड़ा भाग अब भी अज्ञान के अंधेरे में रहकर गरीबी, असहायता, विवशता और दासता का जीवन बिता रहा है।

जब हम अपने देश के विगत इतिहास के पृष्ठों को उलटते हैं, तब पाते हैं कि उनकी यह दशा सदा से नहीं रही है। वैदिक काल में भारत में नारियों की बहुत

ही प्रतिष्ठा थी। समाज में उनका बथेष्ट आदर था और उन्हें पुरुषों के समान ही स्तर प्राप्त था। नारियों को पति की बर्द्धभिनी माना जाता था और उनकी शिक्षा का प्रबन्ध था। भार्गी, भारती, मैत्रेयी आदि महान् विदुषी नारियों की विद्वत्ता प्रसिद्ध है। उन्हें शास्त्रार्थों में भाग लेने का भी अधिकार प्राप्त था। स्वयंवर द्वारा वे अपने पतियों का चरण करती थीं और उनके बिना कोई भी धार्मिक या पवित्र कार्य पूर्ण नहीं माना जाता था। तभी तो मनुस्मृति में कहा गया था कि “जहाँ नारियों का मान-सम्मान होता है, वहाँ देवता रमण करते हैं, और जहाँ इनकी प्रतिष्ठा नहीं होती, वहाँ सारी क्रियाएँ विफल हो जाती हैं।”<sup>१</sup>

रामायण तथा महाभारत के समय में भी नारियों का सम्मान होता रहा। बौद्ध-काल में नारियों को पुरुषों के बराबर तो अधिकार प्राप्त नहीं थे, फिर भी उनकी दशा अच्छी ही थी। इतिहासकारों का कहना है कि गुप्तकाल में भी उनका काफी सम्मान था यद्यपि कि वे राजनीति में अधिक भाग नहीं लेती थी। बौद्ध-धर्म ने नारियों की गिरी हुई स्थिति को सुधारने का प्रयास किया, लेकिन शक्याचार्य ने उन्हें ‘नरक के द्वार’ आदि की सजा देकर फिर घरेलू जीवन की चहारदीवारियों में बन्द कर दिया।

मुस्लिम युग में हिन्दू नारियों की दशा और भी खराब हो गई। मुस्लिम आततायियों के भय से परदा-प्रथा का प्रचलन हुआ। उनके आतक से औरतों का घर से बाहर निम्नलना और घूमना-फिरना बन्द कर दिया गया। बाल्य विवाह और कुछ राजपूत परिवारों में कन्या-वध (Killing of the daughter) का रिवाज शुरू हो गया, क्योंकि मुस्लिम शासकों के अत्याचारों से अपनी बहू-बेटियों की अस्मिता की रक्षा करना एक बड़ा विकट समस्या थी। स्त्रियों की शिक्षा में भारी कमी आई और सती तथा जौहर आदि की प्रथाओं ने जोर पकड़ा।

नारी सुधार-आन्दोलन—अंगरेजी राज्य के आरम्भिक दिनों तक उपर्युक्त स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। अशिक्षा, बाल विवाह सती, पर्दा, कन्यावध आदि कुप्रथाएँ विद्यमान थीं ही। इन कुप्रथाओं के विरोध में हमारे कई युग-पुरुषों, जैसे राजा राममोहन राय आदि, ने आवाज बुलन्द की और तत्कालीन सरकार से इन्हें बन्द करने का अनुरोध किया। इन प्रथाओं का अन्त कैसे हुआ, इसपर आगे प्रकाश डाला जायगा। उन्नीसवीं सदी में स्वामी दयानन्द सरस्वती ने भी स्त्री-शिक्षा के लिए महान् प्रयत्न किये।

१. यत्र नार्यस्तु पूज्यन्ते रमन्ते तत्र देवताः।

यत्र एतास्तु न पूज्यन्ते सर्वोस्तत्राफलाः क्रिया ॥ (अनुस्मृति ३, ५६)

वीसवीं शताब्दी के आरम्भ से, विशेषकर प्रथम महायुद्ध के बाद से, स्त्रियों की व्यवस्था में सुधार लाने के आन्दोलन ने काफी जोर पकड़ा। एनी बेसेंट के होमरूल-आन्दोलन तथा महात्मा गांधी के मत्याग्रह आन्दोलनों ने स्त्रियों में भी नवचेतना और जागरूकता की भावना पैदा कर दी। सन् १९२७ ई० में वीमेन्स इंडियन एसोसिएशन (Women's Indian Association) नामक संस्था की स्थापना एनी बेसेंट की अध्यक्षता में की गई। इस संस्था ने स्त्रियों को संगठित कर तथा उनमें राजनीतिक चेतना भरकर उन्हें मातृभूमि की सेवा के लिए तैयार किया। सन् १९२१ ई० के मत्याग्रह-आन्दोलन में संसदों स्त्रियों ने पुरुषों के साथ कंधे-से-कंधा मिलाकर स्वतंत्रता-संग्राम के विभिन्न क्षेत्रों में, पुलिस की लाठियाँ और गोलियाँ सह्यी।

इस संस्था की ओर से, सन् १९१७ ई० में भारत-भरती मारपेट्यू के भारत आने पर, स्त्रियों का एक प्रतिनिधि मंडल अपने राजनीतिक अधिकारों की माँग के लिए उनसे मिला तथा स्त्रियों के लिए शिक्षा, स्वास्थ्य, आदि की समुचित व्यवस्था की माँग की। इसका परिणाम यह हुआ कि सन् १९१९ ई० के प्रान्तीय विधान मंडलों में स्त्रियों को अतिधिकार प्राप्त हुआ।

सन् १९२५ ई० में नेशनल काउन्सिल आफ वीमेन (National Council of Women) नामक दूसरी संस्था स्थापित की गई, जिसका उद्देश्य विश्व के अन्य देशों के महिला-समाज का भारतीय महिला-समाज से सम्पर्क बढ़ाना था। सन् १९२६ ई० में स्त्रियों की तीसरी संस्था खुली, जिसका नाम पड़ा ऑल इंडिया वीमेन्स कान्फरेंस (All India Women's Conference)। यह कान्फरेंस सबसे क्रियाशील संस्था बनी। इसका उद्देश्य देश-भर की स्त्रियों को संगठित कर उनकी केन्द्रित और सामूहिक शक्ति द्वारा स्त्रियों से सम्बन्धित सभी समस्याओं को हल करना था।

उपयुक्त अतिम संस्था अभी भी कायम है और देश के विभिन्न नगरों तथा प्रान्तों में इसकी संसदें शाखाएँ हैं। इस संस्था द्वारा स्त्रियों की स्थिति में सुधार लाने के जो प्रशसनीय कार्य किये गये, उनमें श्रीमती सरोजिनी नायडू, मिसेज एनी बेसेंट, श्रीमती सरला चौधरानी, श्रीमती विजयालक्ष्मी पंडित, श्रीमती हसा मेहता, श्रीमती कमला देवी चट्टोपाध्याय, राजकुमारी अमृत कौर, लेडी रमाराव, मोपाल की वेगम, बबोदा की महारानी आदि महिला-नेत्रियों के योगदान उल्लेखनीय हैं।

सन् १९३०, १९३२ तथा १९४२ ई० के कोंग्रेस-आन्दोलन में पुरुषों की ही तरह स्त्रियों भी जेल गईं। इन्होंने भी अंगरेजों की लाठियों तथा गोलियों खाईं।

सन् १९४२ ई० के आन्दोलन के सिलसिले में महात्मा गांधी की धर्म पत्नी कस्तूरबा का जेल में ही देहान्त हुआ ।

इन सब आन्दोलनों के फलस्वरूप रिज्यों को देश के राजनीतिक जीवन में भाग लेने का अधिकार मिलने लगा । सन् १९१६ ई० के ऐक्ट के अनुसार ३,१५,००० रिज्यों को प्रान्तीय धारा सभा के लिए वोट देने का अधिकार मिला । इसका प्रयोग इन्होंने पहली बार १९२३ ई० के चुनाव के समय किया । इस वर्ष केन्द्रीय एसेम्बली के निर्वाचन में रिज्यों ने भाग लिया । सन् १९२७ ई० में श्रीमती डा० सुधुलक्ष्मी रेड़ी मद्रास-व्यवस्थापिका-सभा की सदस्य ही नहीं, वरन् उपप्रधान भी निर्वाचित हुई ।

लंदन में हुई गोलमेज कान्फरेंस ( Round Table Conference ) में रिज्यों के प्रतिनिधियों को भी आमन्त्रित किया गया और श्रीमती सरोजिनी नायडू, बेगम शाहनुवाज तथा श्रीमती सुच्चारायण ने भाग लिया । सन् १९३३ ई० के भारत-सरकार-कानून के अनुसार लगभग ६६ लाख (१०<sup>१</sup> प्रतिशत) रिज्यों को मनाधिकार मिला । साथ ही केन्द्रीय तथा प्रान्तीय विधान सभाओं में उनके लिए स्थान<sup>१</sup> सुरक्षित ( Reserved ) कर दिये गये ।

रिज्यों की वर्तमान स्थिति—भारत के वर्तमान गणतान्त्रिक सविधान ने हमारे देश की रिज्यों को पुरुषों के समान ही राजनीतिक अधिकार प्रदान किया है । राजनीतिक अधिकारों के अतिरिक्त रिज्यों का सार्वजनिक जीवन के सभी क्षेत्रों में पुरुषों के समान ही अधिकार दिये गये हैं । भारतीय सविधान का यह कार्य अत्यन्त ही क्रान्तिकारी माना जाना चाहिए, क्योंकि लगभग ६० वर्षों के लगातार संघर्ष के बाद इंग्लैंड में सन् १९२६ ई० तथा फ्रांस में केवल १९४६ ई० में रिज्यों को राजनीतिक अधिकार मिले । स्विट्जरलैंड में तो अभी भी ऐसे अधिकार रिज्यों को प्राप्त नहीं हैं ।

आज हमारे देश की नारियाँ सरकारी नोकरीयों, जैसे अखिलभारतीय प्रशासनिक सेवाओं ( I. A S ), सेना, पुलिस तथा अन्य विभागों में प्रवेश कर चुकी हैं । आज हम रिज्यों को शिक्षक, लेखिका और कवयित्री के ही रूप में नहीं, वरन् गवर्नर, मन्त्रिणी, राजदूतिका आदि रूपों में भी देखते हैं । सुग्री सरोजिनी नायडू उत्तर-प्रदेश की गवर्नर थीं और उनकी सुपुत्री सुथी पद्मजा नायडू आज भी प० बंगाल के

१ केन्द्रीय विधान-सभा—ऊपरी सभा-६, निचली सभा-८; कुल योग-१४, प्रान्तीय विधान-सभाएँ—मद्रास-८, मध्यप्रान्त-३, बंगाल-५, पंजाब-४, बम्बई-५ और सिन्ध तथा सड़ीसा—प्रत्येक में २ ।

गवर्नर-पद पर आसीन हैं। श्रीमती राजकुमारी अमृतकौर केन्द्रीय मन्त्रिपरिषद् की सदस्या थीं। केन्द्रीय तथा राज्य-मन्त्रिपरिषद् में हम आज भी स्त्रियों को उपमन्त्री के रूप में पाते हैं। श्रीमती विजयालक्ष्मी पंडित त्रिटेन तथा इस में भारतीय राजदूतिका, सयुक्त राष्ट्रसंघ की साधारण सभा की अध्यक्षता और महाराष्ट्र की राज्यपाल रह चुकी हैं। अभी-अभी श्रीनेहरू की सुपुत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी अखिलभारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस कमिटी की अध्यक्ष थीं।

इस प्रकार हमारे समाज में अब नारियों का स्थान पूर्ववत् दयनीय नहीं रहा। आज सामाजिक तथा राष्ट्रीय जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में वे भाग ले रही हैं।

नारी-जीवन की वर्तमान समस्याएँ—इतना सब होते हुए भी उपर्युक्त प्रकार की नारियों की सख्या अत्यल्प है। हमारे देश की अधिकांश स्त्रियों की दशा आर्थिक, सामाजिक, बौद्धिक आदि विभिन्न दृष्टिकोणों से अभी भी अत्यन्त शोचनीय ही है। इसे कौन अस्वीकार कर सकता है कि हमारे देश की करोड़ों नारियाँ अज्ञान के अंधकार में डूबी हुई दीनता, विवशता तथा दाम्पत्य का जीवन बिता रही हैं। स्त्रियों की इस पिछड़ी हुई अवस्था के कई कारण हैं।

स्त्रियों की समस्याओं में सबसे प्रमुख स्थान अशिक्षा का है। अशिक्षा के कारण हमारे देश की स्त्रियाँ सविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों एवं सुविधाओं का उपयोग नहीं कर पाती हैं। जो कुछ लक्ष्मियाँ पढ़ती हैं, उनके पाठ्यक्रम में स्त्रियों के भाव जीवन की आवश्यकताओं और जिम्मेदारियों का कोई ध्यान नहीं दिया जाता है। अशिक्षा के कारण हमारी स्त्रियों में अंधविश्वास की भावना बनी हुई है।

कुछ समय से हमारे देश में स्त्री-शिक्षा पर विशेष ध्यान दिया जा रहा है। सरकार और जनता दोनों की ओर से इसमें अभिरुचि दिखाई जा रही है। गाँवों में प्रारम्भिक स्कूल खोलकर लक्ष्मियों को निशुल्क शिक्षा दी जा रही है। इस दिशा में सरकार की ओर से, कस्तूरबा फंड से, सामुदायिक विकास-संस्थाओं के अन्तर्गत और समाज कल्याण-बोर्ड द्वारा प्रयत्न किये जा रहे हैं। फिर भी हमें लम्बी मजिल तय करनी है।

अशिक्षा के बाद पदों की प्रथा अभी भी अपने दुष्परिणामों के साथ मौजूद है। स्त्री-शिक्षा के क्षेत्र में भी इस प्रथा से बाधा पहुँचती है।

वाल-विवाह की प्रथा तो अब बहुत कम हो गई है, लेकिन बहु-विवाह वेमेल विवाह और विधवा-विवाह की समस्या अभी भी मौजूद है।

वहेज की प्रथा भी स्त्रियों की दुर्दशा में सहायक है।

उपयुक्त कारणों से आज भी देश के नारी-समाज के अधिकांश भाग की स्थिति कोई अच्छी नहीं है। उन्हें, अत्यन्त ही संकीर्ण कार्यक्षेत्र में जीवन, विवश और अतहाय जीवन बिताना पड़ रहा है।

**स्त्रियों के अधिकार-सम्बन्धी नये कानून**—यह हर्ष की बात है कि स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बाद स्त्रियों की अवयव दशा को सुधारने तथा अन्य सामाजिक कुरीतियों को दूर करने के लिए भारत-सरकार ने हिन्दू कोड-बिल बनाया। इस विषय की धाराएँ सन् १९४१ ई० में भारत-सरकार द्वारा नियुक्त राव-कमिटी की छानबीन और सुझावों पर आधारित थीं।

हिन्दू-कोड-बिल हिन्दू-नारियों की कानूनी असमानताओं को दूर कर हिन्दू समाज में मौलिक परिवर्तन लाने का प्रयास था। लेकिन हमारा रुद्धिप्रस्त हिन्दू-समाज एकाएक और एकबारगी इतने बड़े क्रान्तिकारी परिवर्तन के लिए तैयार नहीं था। इसका डेजव्यापी घोर विरोध हुआ। यहाँ तक कि हमारे राष्ट्रपति भी इस बिल से पूर्णतया सहमत नहीं थे। अतः इसे सामूहिक रूप से एक बार ही पाम नहीं करके, इसके चार भाग बर दिये गये—पहला भाग हिन्दू-विवाह और तलाक़-कानून (Hindu Marriage and Divorce Act), दूसरा हिन्दू उत्तराधिकार कानून (Hindu Succession Act), तीसरा हिन्दू अल्पवयस्कता एवं अभिभावकत्व कानून (Hindu Minority and Guardianship Act) और चौथा हिन्दू-दत्तक-ग्रहण एवं ग्र्ति-कानून (Hindu Law of Adoption and Maintenance)। ये सब कानून सन् १९५५-५६ ई० में संसद् द्वारा स्वीकृत कर लिये गये। इन कानूनों की प्रधान बातें निम्नलिखित हैं—

सगाई और असवर्ण-विवाहों को कानूनी मान्यता दे दी गई है। बहुविवाह का अन्त कर दिया गया है। एक मनुष्य केवल एक ही स्त्री रर सकता है और एक पत्नी के जीवन रहते हुए दूसरा विवाह नहीं कर सकता। विशेष परिस्थितियों में विराह-विच्छेद भी हो सकता है। लड़कियों को अपने बाप की जायदाद में अधिकार दिया गया है और उसे बेचने या दान में देने या किसी अन्य व्यक्ति को उसका उत्तराधिकारी बनाने की उन्हें आज्ञा मिल गई है। अपने पति से प्राप्त होनेवाली सम्पत्ति पर जो स्काउटे विधवाओं के लिए थी, उन्हें दूर कर दिया गया है। विधवाओं को गोद लेने का अधिकार दे दिया गया है। कोई भी नारी किसी लड़के या लड़की को गोद ले सकती है और कुछ विशेष परिस्थितियों में हिन्दू-नारियों को अपने पति से ग्र्ति प्राप्त करने का अधिकार भी दे दिया गया है।

इस प्रकार हम पाते हैं कि हमारी सरकार स्त्रियों को स्वतन्त्र अस्तित्व देने में प्रयत्नशील है। हमारा समाज भी स्त्रियों की दशा सुधारने में दिलचस्पी लेने लगा है। लेकिन इन परिवर्तनों से एक आशंका भी है। वहीं ऐसा न हो कि उस स्वतन्त्र अस्तित्व को



जाती है कि क्या सचमुच भारतवासियों का एक सामाजिक जीवन है? इन लोगों के अनुसार भारत में 'एक समाज नहीं होकर कई समाज हैं।' अतः भारतवासियों का एक सामान्य सामाजिक जीवन होने का प्रश्न ही नहीं उठता।

इस प्रकार की धारणाएँ अन्तिमूलक हैं; क्योंकि इस प्रकार के विचारक हमारे सामाजिक जीवन को बाह्य रूप से ही देखते हैं। इन आलोचकों की दृष्टि हमारे सामाजिक जीवन की बाह्य विभिन्नताओं एवं अनेकताओं के नीचे छिपी हुई एक मौलिक और अनोखी एकता तक नहीं पहुँच पाती है। ये लोग यह नहीं देख पाते हैं कि हमारे देश की संस्कृति में विभिन्न जातियों तथा धर्मों का समावेश होकर एक मिली जुली संस्कृति का निर्माण हो गया है। धर्म, जाति, भाषा, खान-पान, रहन-सहन, रीति-रिवाज आदि की विभिन्नताओं और अनेकताओं के बावजूद समस्त भारतवासियों में एक विशिष्ट और अवर्णनीय सामाजिक एकानुभूति है। इस सामाजिक एकानुभूति का पूर्ण और स्पष्ट आभास तब मिलता है, जबकि हम अपनी भौगोलिक सीमा से परे किसी विदेशी सामाजिक जीवन की पृष्ठभूमि में उसे आँकने की कोशिश करते हैं।

अतः अनेक विभिन्नताओं के पीछे छिपी हुई एक मौलिक एकता हमारे सामाजिक जीवन की एक सामान्य विशेषता है। कुछ लेखकों के अनुसार "वे विभिन्नताएँ ही हमारे सामाजिक जीवन की पहली विशेषता हैं।"

(२) धर्म का व्यापक प्रभाव—धर्म को जैसा सर्वोपरि स्था। भारतीय जन-जीवन में दिया गया, वैसा अन्यत्र नहीं। हमारे सामाजिक संगठनों और व्यवस्थाओं पर धर्म की अमिट और गहरी छाप पड़ी है। भारत का प्रत्येक सामाजिक वर्ग और प्रत्येक समुदाय धर्म को विशेष स्थान और महत्त्व देता है। ठीक ही कहा गया है कि "जि। प्रकार प्राचीन रोम ने अपनी नागरिकता के उच्च आदर्शों का जयनाद किया, प्राचीन यूनान ने अपने बुद्धि-वैभव से संसार को चकित किया, उसी प्रकार प्राचीन भारत ने अपने आध्यात्मिक आदर्शों का शंख ना। किया।"

हमारी प्राचीन सामाजिक व्यवस्था धर्म की नींव पर ही आधारित थी और हमारे देशवासियों के जीवन का प्रत्येक क्षण धर्म से आभावित रहता था। पारश्वत्य संस्कृति और सभ्यता तथा वैज्ञानिक भौतिकवाद होने के कारण यद्यपि आज हमारे सामाजिक जीवन में धर्म का वह प्राचीन सर्वोपरि स्थान नहीं रह गया है, फिर भी जन्म से मृत्यु तक हमारे जीवन में किसी-न-किसी रूप में धर्म का हाथ अवश्य ही रहता है।

(३) कृषि प्रधान समाज—गाँवों का देश होने के कारण भारतीय सभ्यता और संस्कृति कृषि-प्रधान है। हमारे देश में लगभग छह लाख गाँव हैं और भारत

जिन्होंने अठारहवीं शताब्दी के हासोन्मुख भारतीय सामाजिक जीवन को पुनरुज्जीवित किया और भारत को अपने अतीत के गौरव की मलक दिखाकर भविष्य की ओर प्रगतिशील बनाया ।

(२) आर्य-समाज तथा स्वामी दयानन्द सरस्वती—आर्य-समाज ने भी, जिसकी स्थापना स्वामी दयानन्द सरस्वती ने सन् १८७५ ई० में की, सामाजिक सुधारों के क्षेत्र में प्रशंसनीय कार्य किया है । आर्य-समाज ब्रह्म समाज से अधिक सफल तथा व्यापक आन्दोलन रहा ।

स्वामी दयानन्द सरस्वती ने केवल वेदों को ही प्रामाणिक ग्रन्थ माना । पुराणों तथा अन्य धर्म-शास्त्रों को उन्होंने हिन्दू-धर्म का मूल ग्रन्थ नहीं माना । स्वामीजी तथा आर्य समाज के अन्य अनुयायी मूर्ति पूजा, छुआछूत, जाति पॉति और ऊँच नीच की भावनाओं के कट्टर विरोधी थे । इस लोगों ने बाल विवाह तथा पशु-बलि का भी विरोध किया । श्राद्ध, अवतारवाद, और अनेकेश्वरवाद की भी इन लोगों ने निन्दा की । ये लोग गो-रक्षा के समर्थक थे ।

स्वामीजी के नेतृत्व में आर्य समाज ने हिन्दू-धर्म को सादगी के साथ अपनाने का रास्ता दिखलाया । स्वामीजी ने अनेक स्थानों में जा-जाकर तथा ईसाई धर्म के प्रचारकों को शास्त्रार्थ में पराजित कर हिन्दू धर्म की रक्षा की ।

राजा राममोहन राय जहाँ पाश्चात्य सभ्यता तथा ईसाई-धर्म से प्रभावित थे, वहाँ स्वामी दयानन्द सरस्वती भारतीय सस्त्रुति तथा हिंदू धर्म को ही सर्वोत्तम मानते थे । आर्य-समाज पहली संस्था थी, जिसने अछूतों-द्वारा कार्य सुचारु रूप से चलाया ।

इस प्रकार आर्य समाज तथा स्वामी दयानन्द सरस्वती ने भी सामाजिक कुरीतियों को दूर करने के प्रशंसनीय कार्य किये ।

३) प्रार्थना-समाज — इसकी स्थापना सन् १८६७ ई० में महाराष्ट्र में हुई । ब्रह्म-समाज से प्रभावित होने के कारण इस संस्था ने भी छुआछूत, जाति पॉति, मूर्ति पूजा, बाल-विवाह आदि सामाजिक कुप्रथाओं का अन्त करने का प्रचार किया तथा अपनी शिक्षण-संस्थाओं द्वारा स्त्री-शिक्षा और विधवा विवाह को प्रोत्साहन दिया ।

(४) इन संस्थाओं के अतिरिक्त थियॉसाफिकल सोसाइटी, रामकृष्ण मिशन, सवातवी, राधास्वामी और देवस्वामी आन्दोलनों ने भी अपने मुख्य कार्य के साथ-साथ सामाजिक कुरीतियों को भी दूर करने का प्रयास किया ।

(५) पिछली सदी में मुसलमानों में भी कुछ धार्मिक आन्दोलन हुए । इन आन्दोलनों में चहाबी-आन्दोलन, अलीगढ़-आन्दोलन और अहमदिया आन्दोलन के नाम प्रसिद्ध हैं । इन आन्दोलनों ने भी मुसलमानों के सामाजिक जीवन की कुरीतियों को दूर करने का प्रयास किया ।

## सर्वोदय-समाज

“समाज मनुष्य के मंत्रीपूर्ण अथवा शांतिमय जीवन की दशा का नाम है।” अंकाटवर ने समाज की परिभाषा करते हुए लिखा है कि “मनुष्य का एक-दूसरे के साथ ऐच्छिक सम्बन्ध ही समाज है।” समाज की उपयुक्त परिभाषाओं के विरलेपण से यह स्पष्ट है कि जबतक समाज के सभी व्यक्तियों एवं जातियों या वर्गों को पूर्ण रूपेण विकास करने का अवसर नहीं मिलता तबतक उस समाज की उन्नति नहीं हो सकती।

भारतीय सामाजिक जीवन के उपयुक्त वर्णन से पता चल गया है कि हममें विभिन्न प्रकार की क्रिन्नी ही कुरीतियों अभी भी विद्यमान हैं। इन्हीं सब कुरीतियों को दूर करने तथा समाज के सभी व्यक्तियों तथा अंगों को उन्नति करने का अवसर प्रदान करने के उद्देश्य से मार्च, सन १९४८ ई० में वर्षों में ‘सर्वोदय-समाज’ की स्थापना की गई।

‘सर्वोदय-समाज’ की योजना गांधीजी के ‘रामराज्य’ की स्थापना के हेतु बनाई गई विभिन्न योजनाओं में से एक है। सर्वोदय समाज का मुख्य ध्येय ‘बहुजन हिताय’ के स्थान पर ‘मर्त्यभूतहिते रता’ वाले मिद्धान्त का प्रतिपादन एवं व्यवहारीकरण करना है।

सर्वोदय-समाज का अभिप्राय वैसे समाज से है, जो (१) सत्य और अहिंसा के सिद्धान्तों पर आधारित हो, (२) जिसमें जाति, वर्ग, वर्ण, ऊँच-नीच, अमीर-गरीब, आदि कृत्स्न भावनाओं और प्रथाओं के भेद-भाव नहीं हो, (३) जिसमें एक मनुष्य दूसरे मनुष्य का शोषण नही करे, (४) सभी परिश्रम करे, सुख से रहे और प्रगति करते रहे और (५) मन की अपनी उन्नति का समान और समुचित अवसर मिलता रहे ताकि समूह और व्यक्ति दोनों का उदय हो। इस प्रकार सर्वोदय-समाज का उद्देश्य शांतिपूर्ण उपायों द्वारा, सामाजिक तथा आर्थिक असमानताओं को दूर कर, समाज की सर्वांगीण एवं बहुमुखी उन्नति करना है।

इस समाज के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए निम्नलिखित साधनों या कार्यक्रमों का उपयोग किया जा रहा है। —

- (१) नाम्प्रदायिक एकता, जाति-भेद तथा अस्पृश्यता निवारण,
- (२) मद्य-निषेध और प्राकृतिक चिकित्सा,
- (३) आर्थिक समानता, कृषि की उन्नति, गोसेवा,
- (४) आदिमजातियों का सेवा, रित्रियों की स्थिति में सुधार,
- (५) सार्वी की प्रयोग तथा घरेलू उद्योग-धन्धों को प्रोत्साहन,

(६) प्रान्तीय संकीर्णता का विनाश तथा देश की सभी भाषाओं का विकास;

(७) ग्राम-पुधार, विद्यार्थी तथा मजदूर-संगठन,

(८) बुनियादी शिक्षा तथा भूदान ।

आज देश-भर में इसकी शाखाएँ तथा उपशाखाएँ स्थापित हैं । इसके प्रधान आचार्य विनोबा भावे हैं ।

### भारत-सेवक-समाज

१५ अगस्त, १९४७ ई० को हमारा देश अँगरेजों के चंगुल से छूटकर आजाद हुआ और हमें राजनीतिक आजादी मिली । लेकिन हमारे देश की विकट आर्थिक, सामाजिक और अन्य समस्याएँ, राजनीतिक आजादी-भर मिल जाने से ही दूर नहीं हो गईं ।

हमारा इतना बड़ा देश है और हमारे करोड़ों नरनारियों की इतनी अनगणित समस्याएँ हैं कि सिर्फ सरकारी उपायों द्वारा उन्हें हल करने करना कठिन ही नहीं, असंभव था । इसलिए यह अनुभव किया गया कि जबतक देश की समस्त जनता का सहयोग सरकार को प्राप्त नहीं रहेगा तबतक देश की आर्थिक और सामाजिक उन्नति नहीं होगी । इसके साथ ही यह भी अनुभव किया गया कि जबतक ऐसे कार्यक्रम को तथा ऐसी सस्था को राजनीतिक झगड़ों और विवादों से दूर नहीं रखा जाता, तबतक समस्त जनता का सहयोग मिल सकना असंभव है ।

इन्हीं सब बातों को ध्यान में रखते हुए भारत-सेवक-समाज की स्थापना की गई । इस सस्था के प्रधान हमारे भूतपूर्व प्रधान मन्त्री श्रीजवाहरलाल नेहरू थे ।

इस संस्था का उद्देश्य है—(१) जन-सहयोग प्राप्त करना, (२) सामाजिक कुरीतियों को दूर करना तथा (३) राष्ट्रोत्थान के लिए देश में जागरूकता, चेतना, उत्साह और त्याग की भावनाएँ उत्पन्न करना । सामाजिक कुरीतियों को दूर करना, जनता में सामुदायिक तथा पंचवर्षीय योजनाओं के उद्देश्यों और लक्ष्यों का प्रचार करना, तथा उनके सफल सम्पादन के लिए जन शक्ति और जन सहयोग प्राप्त करना, गरीबी दूर करना तथा खाली समय में लोगों को कार्य दिलवाना आदि इस सस्था के मुख्य-कार्य हैं ।

स्मरण रहे कि भारत-सेवक-समाज एक अराजनीतिक तथा गैर-सरकारी सस्था ( Non-political and Governmental body ) है । इसका काम समाज में भाई-चारे तथा भ्रम की महत्ता की भावनाओं का प्रचार करना है । इस सस्था ने सामाजिक क्षेत्र में स्लाघनीय कार्य किये हैं ।

प्रश्न

१. भारत के सामाजिक जीवन की मुख्य बुराईया कौन-कौन सी हैं ? इनका सुधार करने के लिए कौन-कौन-से मुख्य प्रयत्न हुए हैं ?

What are the main defects of the Indian social life ?  
What important efforts have been made to reform them ?

२. 'अस्पृश्यता हमारे समाज का एक बहुत बड़ा अभिशाप है' — व्याख्या कीजिए । महात्मा गांधी द्वारा, इस अभिशाप को दूर करने के लिए किये गये कार्यों का वर्णन कीजिए ।

'Untouchability is a great curse of our society' Explain this statement and describe the works done by Mahatma Gandhi to remove this curse

३. भारतीय सामाजिक जीवन में नारियों का क्या स्थान है ? वर्तमान समय में उनकी दशा सुधारने के लिए क्या प्रयत्न किये गये हैं ?

What is the position of women in the Indian social life  
What efforts have been made to improve their condition ?

४. उन्नीसवीं सदी के धार्मिक आन्दोलनों ने समाज-सुधार के सम्बन्ध में क्या कार्य किया ?

What did the Religious Movement of the 19th century do in the field of Social Reforms ;

५. संक्षिप्त टिप्पणी लिखें—

(१) हिन्दू-कोड बिल, (२) सर्वोदय समाज, (३) भारत-सेवक-समाज, (४) स्त्री शिक्षा, (५) भारतीय नारियों की वर्तमान समस्याएँ ।

Write short notes on:—

(1) Hindu Code Bill, (2) Sarvodaya Samaj (4) Bharat Sevak Samaj, (5) Women Education and (6) Present-day problems of the Indian women

